

**БОРБА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА
И ЗЛОУПОТРЕБИТЕ
В ПУБЛИЧНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ**



**Институт за икономическа политика
2000**



Публикувано със съдействието на Американската агенция
за международно развитие.

Антикорупционни хрестоматии:

Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация.

С., *Коалиция 2000*/Институт за икономическа политика, 2000.

ISBN 954-477-068-2

Измерване и наблюдение на корупцията - световната практика и българския опит.

С., *Коалиция 2000*/Център за изследване на демокрацията, 2000.

ISBN 954-477-069-0

Икономическата цена на корупцията.

С., *Коалиция 2000*/Център за икономическо развитие, 2000.

ISBN 954-477-070-4

Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес.

С., *Коалиция 2000*/Център за социални практики, 1999.

ISBN 954-477-071-2

Информационни технологии срещу корупцията.

С., *Коалиция 2000*/Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 2000.

ISBN 954-477-072-0

Международни актове за противодействие на корупцията.

С., *Коалиция 2000*/Информационен център на Съвета на Европа, 1999.

ISBN 954-477-073-9

Противодействие на корупцията в местната власт.

С., *Коалиция 2000*/Асоциация АКСЕС, 1999.

ISBN 954-477-074-7

Съдебна власт и корупция.

С., *Коалиция 2000*/Съюз на съдиите в България, 2000.

ISBN 954-477-075-5

ISBN 954-477-068-2

© *Коалиция 2000*

Всички права запазени.

Съставителство и редакция:

Иванка Петкова, д.и.н., изпълнителен директор
на Института за икономическа политика

ул. „Лазар Станев“ 1, 1113 София

тел. (+ 359 2) 971 3000, факс: (+ 359 2) 971 2233

coalition2000@online.bg, www.online.bg/coalition2000/

СЪДЪРЖАНИЕ

I. УВОД. КОРУПЦИЯТА В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ - ПРОБЛЕМИ, НАСОКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ	5
II. БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ЗЛОУПОТРЕБИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	10
ГЛАВА ПЪРВА. ХАРАКТЕРИСТИКА НА ЯВЛЕНИЯТА „ЗЛОУПОТРЕБА“ И „КОРУПЦИЯ“	12
1.1. Корупцията и финансирането на организации в публичния сектор ...	12
1.2. Законът	13
1.3. Вътрешни правила за предотвратяване на злоупотребите и корупцията	16
1.4. Практически указания и други специализирани разпоредби	18
1.5. Отговорности при разследването на злоупотреби	20
1.6. Интервюта	21
ГЛАВА ВТОРА. ПУБЛИЧНИЯТ СЕКТОР	25
2.1. Особената природа на публичния сектор	25
2.2. Някои основни въпроси	26
2.3. Икономически поглед	29
ГЛАВА ТРЕТА. ИЗПОЛЗВАНЕ НА СИСТЕМЕН ПОДХОД ПРИ ОДИТОРСКИ ПРОВЕРКИ	31
Обща характеристика на системния подход	31
3.1. Опис на системата	31
3.2. Първоначална оценка на системата	32
3.3. Независими тестове и тестове за съответствие	33
3.4. Етап на преразглеждане	38
3.5. Съставяне на преценка и доклад	38
3.6. Системен подход при одиторска проверка	38
3.7. Списъци, свързани с явленията „злоупотреба“ и „корупция“	43
ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. ГОЛЕМИ ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ И ДОГОВОРИ	45
4.1. Големи инвестиционни договори	45
4.2. Установяване на потребностите	47

4.3. Свобода на информацията за всички заинтересовани страни	47
4.4. Проблеми при планирането	48
4.5. Изготвяне и приложение на договора	49
4.6. Обявяване на търг с наддаване	49
4.7. Оценка на тръжните предложения	52
4.8. Възлагане на договора	53
4.9. Контрол на изпълнението	53
4.10. Завършване и счетоводно приключване	56
4.11. Крайна оценка и отпускане на средства	58
4.12. Други договори	58
ГЛАВА ПЕТА. ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ	62
5.1. Защо компютрите изискват специално внимание	62
5.2. Разделение на задълженията	63
5.3. Последващи действия, свързани с компютърната обработка	65
5.4. Въвеждане на данни	65
5.5. Първоначална проверка	66
5.6. Актуализация и обработка на данните	66
5.7. Юридическа структура	67
III. ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ЕВРОПЕЙСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРОСТРАНСТВО	69
ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО	69
ЕВРОПЕЙСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРОСТРАНСТВО	77

I. УВОД. КОРУПЦИЯТА В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ - ПРОБЛЕМИ, НАСОКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ

Корупцията е глобално явление. От нея са застрашени не само страните в преход, но и развитите демокрации. Неблагоприятният ефект на корупцията има различни измерения - икономически, морални, обществени. Проблемът има световни мащаби - корупцията се оценява като един от десетте основни фактора за неконкурентоспособност на икономиката. Тя ограничава инвестициите и забавя икономическия растеж. Според едно изследване, цитирано неведнъж у нас, ако една страна се придвижи по скалата на корупционния индекс от 6 до 8 (като 0 е индекс за висока, а 10 за незначителна корупция), инвестициите ще нараснат с 4 %, което ще доведе до икономически растеж - увеличение на брутния вътрешен продукт с 0,5 % и увеличаване на заетостта. Корупцията се отразява отрицателно и върху конкурентните механизми на пазарното стопанство, намалява бюджетните приходи, увеличава разходите по сделките, а оттам - и цените на стоки и услуги. Силен негативен ефект има корупцията върху доверието в държавните институции, тя поставя под съмнение демократичния характер на управлението, особено в неукрепнали демокрации като нашата. Корупцията руши ценностната система на обществото и е средство за настъпление на организираната престъпност. За страните в преход, където се проявява силно, корупцията е сериозна пречка за интегрирането им към общността на развитите икономически и социално демокрации.

Да се дефинира корупцията, е трудна задача. Като феномен тя е проникнала в различни сфери на обществения живот - държавната и общинската администрация, партийните структури, здравеопазването, образованието. Нейните форми на проява са разнообразни - от подкуп до получаване на услуги - пазарни позиции, длъжности, обучение на деца в престижни университети, осигуряване на почивки и забавления и др. Една от разпространените дефиниции за корупцията, която общо очертава рамките на явлениято, без да прецизира формите на проява, е: „Злоупотреба с власт - икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правата и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество.“

Корупционното поведение ясно може да се разкрие най-вече там, където е пресечната точка между държавния и частния сектор - когато държавните

служители вземат управленско решение, свързано с интересите на частни лица, когато „публична услуга“ се заменя срещу частна услуга.

Корупцията в държавния апарат е най-тежката форма на корупция, тъй като се отразява неблагоприятно върху интересите на цялото общество и правата на личността. Тя често е свързана с прикриване на престъпление или правонарушение и има за последица осуетяване на наказанието, което извършителят трябва да понесе. Същевременно самите държавни органи са уязвими, дори държавни органи, които са призвани да водят борба с корупцията, често се оказват благоприятна среда за проявлението ѝ. У нас обществената нагласа към държавната администрация е критична и по-скоро негативна. Според социологическите изследвания 76% от българите споделят мнението, че повечето държавни служители са корумпирани.

Въпреки трудностите при идентифициране на явлениято могат да се очертаят сферите на държавна дейност, които най-силно са изложени на риск от корупция. Тяхното изследване, откриването на слабите им страни може да доведе до нормативни решения, чрез които успешно се ограничават условията за корупция. Точната диагноза е предпоставка за успешно лечение на болестта. Тези сфери са: приватизацията, възлагането на държавни и общински поръчки, разрешителните и лицензионните режими, случаите, в които могат да се вземат решения по усмотрение, без ясно очертани от закона изисквания и параметри, събирането на данъци и мита, контролна дейност, свързана с правомощия да се установяват нарушения и да се налагат санкции, и др. Допълнителни фактори са липсата на ясни правила за административна дейност (срокове, контрол, санкции), ниското заплащане на труда на държавните служители, склонността на гражданите да решават проблемите си, давайки подкуп, почти пълната липса на прозрачност при вземането на управленски решения и др.

Многообразието на условия и фактори за проявление на корупцията изисква противодействието срещу този феномен да бъде също многопосочно. Общественият диалог за преодоляване на корупцията очерта две основни тези: според първата проблемът с корупцията ще се реши автоматично в процеса на либерализиране на икономиката. Самото наличие на институции и механизми, изградени по модела на развитите страни, е достатъчно за ограничаване на корупцията, не са необходими други усилия. Другата теза застъпва виждането, че с корупцията трябва да се води борба чрез активни комплексни методи, включващи система от мерки за изменение на законодателството. Социологическото проучване, проведено от Центъра за изследване на демокрацията през май 1998 г. прави изводи, близки по-скоро до второто виждане. Според това изследване българското общество разчита преди всичко

на строги мерки - контрол и наказания - като ефективно средство за борба с корупцията.

Едно от средствата, без които борбата с корупцията у нас не може да бъде успешна, е законодателна реформа в административната сфера. Тя трябва да въведе механизми за ограничаване на корупцията, да създаде неблагоприятна за развитие на корупцията институционална и правна среда.

Съществена причина за разпространението на корупцията в държавния апарат е липсата на модерно законодателство. Не са уредени правно значими сфери на дейност на администрацията. Това може да бъде постигнато само по нормативен път. У нас няма достатъчна нагласа за осигуряване на достъп на гражданите, недържавните юридически лица и средствата за масово осведомяване до информация за дейността на държавните органи.

Правото на обществен достъп до официални документи има роля на контролен механизъм - упражнявайки това право, обществото има възможност да контролира действията на държавната власт. Тази функция на обществен контрол оказва влияние и върху работата на самите държавни органи. Възможността техните действия да станат публично достояние, е важна гаранция за законосъобразното функциониране на тези органи и възпиращо средство за злоупотребата с власт. У нас е в сила конституционен текст, уреждащ правото на гражданите на информация. Това е разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България, според която „Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна, или не засяга чужди права“. Но все още липсва законова уредба на това право, процедури за упражняването му, обектите на достъп, последиците при отказ и т.н. В други правни системи - на САЩ, Канада, Русия, Австралия, Великобритания, Унгария - са приети специални закони, които регламентират достъпа на гражданите и юридическите лица до информация за дейността на държавните органи. Уредени са не само процедурите за предоставяне на информация при поискване, но и формите на публично отчитане на администрацията за своите действия.

Приемането на такъв закон у нас е необходимо, тъй като безспорно ще доведе до повишаване на доверието в публичната власт и ограничаване на корупционните нагласи у държавните служители.

Друг проблем, свързан с дейността на администрацията, който поражда условия за корупция, е широкото и необосновано разпространение на лицензионни и разрешителни режими, които са питателна среда за корупция. В законодателството ни липсват достатъчно ясни и твърди ограничения на

дискреционната власт на държавните органи, не са уредени детайлно техните задължения, не са поставени изисквания за безпристрастност и последователност при вземането на решения. Поради това често дискреционната власт се материализира в произволни и необосновани решения. Все още липсват развити правни механизми за контрол (административен, съдебен, обществен) на такива решения. В други страни - САЩ, Великобритания, Канада - законодателството предвижда като специално основание за отмяна на едно административно решение неговата необоснованост. Въпреки че съдебният контрол над административните актове у нас е конституционен принцип, все още не-малко са административните актове, изключени от съдебен контрол без сериозни мотиви за това. В тази насока нашето законодателство се нуждае от реформа. Необходим е един преглед и промяна на действащите разрешителни и лицензионни режими и на всички законодателни положения, които дават възможност административните органи да се произнасят и да вземат решения произволно и по усмотрение.

Друга сфера, в която липсва последователна законодателна политика и която засилва условията за проява на корупция, е „конфликтът на интереси“ в администрацията. Когато в закона се обяви несъвместимост на служебно положение с частни интереси, това може да предотврати използването на служебно положение за лични цели и да осуети корупционно поведение. Други законодателства са предвидили механизми в тази насока. Например конфликтът на интереси се преследва по Наказателния кодекс на Съединените американски щати. У нас с малки изключения, съдържащи се в отделни специални закони (Закона за Българската народна банка, Закона за застраховането, Закона за конкуренцията и още няколко други), не е решен задоволително проблемът за преодоляването на възможни конфликти на интереси. Не са установени ясни и конкретни изисквания за несъвместимост и съответно не са прекъснати възможните канали за корупционно въздействие. Не е установено например като принципно положение задължението на всеки държавен служител да декларира наличието на лични и делови интереси при решаване на всеки конкретен въпрос, и съответно не са предвидени механизми за контрол за спазването на такова задължение.

По наше мнение въвеждането в законодателството на предложените мерки може ефикасно да доведе до такива условия в работата на държавната и общинската администрация, които да ограничат до минимум проявите на корупция. Освен изброените механизми могат да бъдат предприети и други мерки - ротация на служители, приемане на професионални етични кодекси, които в развитите държави са доказали своята ефективност за ограничаване на корупцията.

Същевременно ролята на законодателните промени не трябва да се абсолютизира. Реален ефект може да има само когато законът се прилага последователно. Затова е нужна обществена воля, антикорупционна нагласа, обединяване на усилията на гражданското общество - граждани, неправителствени организации, държавни и общински структури.

В това издание ви предлагаме разработки на чужди специалисти, съдържащи препоръки за борбата с корупцията в държавната администрация. Включен е и текстът „Принципи на административното право и европейското административно пространство“, който на пръв поглед не е свързан пряко с борбата с корупцията. Представени са принципите, спазвани от държавните администрации на страните - членки на Европейския съюз. В настоящия момент България води преговори за присъединяване към структурите на Европейския съюз и реформата, която предстои да се проведе в държавната администрация, трябва да е изцяло съобразена с тези принципи. Това е един непряк начин за борба с корупцията и ще доведе до нейното намаляване.

Христоматията е предназначена за широк кръг лица - държавни служители, представители на законодателната и съдебната власт, студенти и преподаватели, сдружения, които полагат усилия за преодоляване на проблема с корупцията в нашето общество.

Изданието е част от инициативите на *Коалиция 2000* под названието **Чисто бъдеще**. В нея са обединени усилията на 15 неправителствени организации, ползва се с подкрепата на авторитетни международни организации, български и чужди експерти. Разработеният от *Коалиция 2000* План за действие срещу корупцията е широко разпространен и се одобрява от държавните институции, медиите и гражданите у нас.

април, 2000 г.

*Свилена Симеонова
Валери Димитров*

II. БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ЗЛОУПОТРЕБИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Питър Джоунс*

В настоящото издание се изследват последствия и обстоятелства, свързани с проявите на явленията „злоупотреба“ и „корупция“ в публичния сектор. Корпоративните цели и правила в публичния сектор са изключително разнообразни и често се менят в зависимост от политическите инициативи. Държавните учреждения са отговорни пред политиките, а в условия на демокрация - и пред електората. В едни случаи от организациите се изисква постигането на точно определено ниво на установената със закон печалба или възвръщаемост на вложения капитал, докато в другата крайност те могат да бъдат директно финансирани от данъци, без да се обръща внимание на извършваната дейност.

Ролята на одиторите и ръководството за борба с корупцията е решаваща. Когато трябва да се справя с корупцията, ръководството често разчита на съдействието и съветите на одитори, въпреки че отговорността за предпазването от злоупотреби почти винаги пада върху него. В тази книга авторът прави опит да очертае някои от целите и необходимите мерки, общи за дейността и на двете страни. Тя изследва разнообразни финансови и организационни нарушения, целящи реалистично обяснение на тематиката.

Въпреки че аспектите на разследването на нарушения са разгледани в подробности, авторът цели да посочи по-скоро превантивни мерки, отколкото мерки за борба с възникнала вече корупция. За да се сведе до минимум рискът от злоупотреби, могат да се предприемат многобройни прости и икономични действия. В една редовно подлагана на одиторска проверка и добре управлявана организация, те вероятно вече са налице. Но много често ръководителите, а дори и одитори, не оценяват важността на тези мерки. Недоглеждането може да причини сериозни проблеми през периоди на промяна.

Намерението на автора не е да заема политическа позиция. Проблемите, свързани с корупцията, могат по-лесно от всички други да се прехвърлят през политическите граници, а всеки период на фундаментални промени и преустройство предава допълнителни изкушения и рискове.

* Използвани са извадки от книгата Jones, P. Combating Fraud and Corruption in the Public Sector. London, Chapman and Hall, 1993.

В исторически план много организации от публичния сектор са възникнали, за да задоволят търсенето на стоки и услуги, които пазарният механизъм не е успявал да осигури адекватно. Примерът от областта на отбраната е най-показателен за тази тенденция: наемниците са известни със своето непостоянство. Една от важните задачи при извършването на организационни промени е поддържането на ясно разграничение между задълженията на клиента от публичния сектор и другите страни по договора. Въпреки че тази тема е актуална за всички исторически периоди, в миналото тя е била много по-академична. В днешно време, с възлагането на все повече договори чрез конкурс, запазването на това разграничение е решаващ фактор за предотвратяване на корупцията. За разлика от частния предприемач, държавният служител не трябва да има възможност да възлага договори за голяма стойност въз основа на семейни или служебни връзки. Трябва да е ясно за всички, че служителят е извън подозрения за лично облагодетелстване дори ако едната от страните по договора е филиал на личната му фирма.

Изследванията на много от темите са направени, като се изхожда от професионалните възгледи на одитори, счетоводители и финансови експерти. Напоследък представителите на тези професии, особено одиторите, все по-често се сблъскват с проблемите, причинени от явлението „корупция“. След няколко десетилетия на очакване и надежди, че темата ще загуби своята актуалност, професионалните сдружения, особено тези на счетоводителите, започнаха да прилагат ново професионално ръководство и Парламентът бе принуден да признае ролята на одиторите. Влиянието на корупцията върху задачите на вътрешни и на външни одитори спадна значително. Това е характерно за вътрешните одитори, чиито задачи изискват в изразяваните от тях мнения да има все по-малко предизвикателства. Вътрешният одитор, който обикновено трябва да е полезен на ръководството, но и да запазва известна независимост, е по-склонен от своя външен аналог да се занимава с предотвратяване и разследване на корупцията, въпреки че по този начин той в никакъв случай не компенсира по-големите отговорности на ръководството.

Примерите в изданието имат съществено значение за разбирането на проблемите и техниките, очертани в изложението.

Ако описаните техники и процедури бъдат внедрени в практиката, одитори и ръководители биха могли да сведат до минимум пагубните прояви на корупцията както за себе си, така и за своите колеги и клиенти.

ГЛАВА ПЪРВА. ХАРАКТЕРИСТИКА НА ЯВЛЕНИЯТА „ЗЛОУПОТРЕБА“ И „КОРУПЦИЯ“

В тази глава авторът обяснява съдържанието на термините “злоупотреба” и „корупция“, които често са разбирани погрешно. Представени са подробни описания на основните фактори, които пораждат или предизвикват прояви на злоупотреба и корупция, като се акцентира върху специалните изисквания за публичния сектор.

По-голямата част от тази глава разглежда законовите и професионалните изисквания, както и основната законова рамка, прилагана към повечето държавни учреждения. Подробно са обяснени ключовите аспекти на регулаторния контрол. Необходимостта от създаване на законова рамка излиза на преден план повече по работни, отколкото по стратегически съображения. Правилата за работа могат да бъдат особено полезни на ръководителя, като спомогнат да се предотврати възникването на злоупотреби и корупция на работното място.

1.1. КОРУПЦИЯТА И ФИНАНСИРАНЕТО НА ОРГАНИЗАЦИИ ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Един факт, който се смята за проява на корупция в публичния сектор, може да не се възприема като такъв в частния сектор. Кой би обвинил един баща в корупция, ако в рамките на семейния бизнес предпочете сина или дъщеря си пред другите кандидати за работа или възложи на тях изпълнението на договора, за който е обявен търг с наддаване? Такава е общоприетата традиция в обществото. В този случай основният критерий за разграничение на понятията е видът на собствеността.

Собственикът или акционерът с контролен дял участва от свое име и в свой интерес. Държавния служител участва от името на данькоплатците или техните избрани представители. В това отношение всяка голяма корпорация с държавно участие е аналог на публичния сектор: нейният акционерен капитал често е разпределен между хиляди физически лица и други организации, и понякога контролният дял трудно може да бъде изяснен сред смесица от холдинги в границите на самата корпорация. Възможността да се направи такъв паралел обаче постепенно изчезва, когато се разгледа въпросът за отговорността, тъй като акционерите отговарят до размера на дяловото си участие, докато данькоплатците често трябва да плащат изцяло за последствията от

действия на корумпирани държавни служители. Независимо от ситуацията, било то в частния или в публичния сектор, обикновено действията на един служител се приемат за опорочени от корупция тогава, когато при вземане на професионални решения той поставя личната изгода над обществените или корпоративни интереси.

Изглежда, че този общоприет професионално-етичен принцип се забравя лесно в опияняващата атмосфера, съпътстваща вземането на важни финансови решения. Някои от случаите, описани по-нататък се отнасят именно до този проблем.

Лицата, финансиращи търговски предприятия имат възможност да прекратят финансирането им, ако смятат, че са управлявани от корумпирани служители, или да изтеглят вече вложените в тях средства. Лицата, които финансират публичните учреждения, т.е. данъкоплатците, нямат такава възможност за избор. При тези обстоятелства не е изненадващ фактът, че законът разпоглежда специфичните отговорности на държавните служители да бъдат поставени във от съмнение за корупция. Ще се спрем на този въпрос по-подробно в следващия раздел.

1.2. ЗАКОНЪТ

Много хора с учудване откриват, че в английското законодателство не може да се намери нито една сполучлива дефиниция на термина „злоупотреба“. По своята същност „злоупотреба“ е термин от по-общ характер. Той се използва при описването на всяко значително и умишлено погрешно представяне на финансови дела в полза на извършителя или на други лица, от името на които той действа, дори и без тяхно знание. От практическа гледна точка, почти всяка дефиниция на термините „злоупотреба“ и „корупция“ се оказва неадекватна или прекалено сложна, за да може да се приложи бързо при необходимост. Актът на умишлена заблуда от страна на извършителя разграничава злоупотребата от обикновената грешка, но откриването на улики, доказващи умисъл, е един от най-трудните аспекти при разследването на измама.

Английското законодателство се базира на законодателни актове и публично право, т.е. закони, приемани от Парламента, и закони, възникнали от прецеденти по силата на издадени съдебни решения. Ние не само сме изправени пред липсата на правна дефиниция на явлението „злоупотреба“, въпреки че такава съществува за корупцията, но освен това не всички наказателно-правни казуси, имащи връзка със злоупотребите, са записани в законодателни

актове. През 1965 г. се създаде Правната комисия, която се опитва да кодифицира голяма част от публичното право, особено тази, свързана с наказателното правораздаване. Много от законодателните актове в раздел „Злоупотреби,“ дадени в таблица 1, са резултат от тази работа. Въпреки това процесът на кодификация е сложен и при потенциално криминално разследване и провеждане на одиторска проверка почти със сигурност ще бъде необходима консултация с адвокат, освен ако самият одитор не специализира в регулаторен одитинг или “одиторско право“.

Явлението „корупция“ предизвиква особена загриженост сред служителите в държавните учреждения. Предотвратяването на всяка проява на корупция или **съмнение** за корупция, често е въпрос от голямо политическа значение, независимо от това дали определени факти ще бъдат доказани в съда, или не. В историята съществуват достатъчно примери за политици, принудени да се оттеглят от длъжност след твърдения за злоупотреби и корупция.

Законът за местното самоуправление например изисква членовете на органите за местно управление и служителите в тях да декларират размера на доходите, които получават от сделки като физически лица. Това изискване често има решаващо значение за предотвратяване на прояви на корупция при сключване на инвестиционни договори, както разкрива глава 4. На практика, ако се докаже, че един служител приема или се съгласи да приема подаръци или други поощрения, почти сигурно е, че действията му ще се възприемат като нарушение на закона. Такива действия в по-сериозни случаи могат да доведат до лишаване от свобода и глоба, а в определени случаи дори сравнително скромни подаръци и поощрения могат да предизвикат сериозни дисциплинарни наказания. Всъщност служителят от публичния сектор трябва да приеме, че може да бъде признат за виновен, освен ако не докаже своята невинност: „...всякакви платени или получени пари, подаръци или възнаграждения, ще бъдат смятани за получени или платени като подкуп, до доказване на противното.“ (CIPFA Financial Information Service, p. 280, Prevention of Corruption Act 1916)

Законодателството, свързано с фалшификация, в някои отношения е дори по-строго от законодателството, регулиращо злоупотребите. Фалшификация може да е извършена дори ако фалшифицираните документи не са били използвани и ако намерението да бъдат използвани за финансови облаги, не може да бъде доказано. Така актът на издаване на дубликат на лиценз може да се окаже в нарушение на закона при обстоятелства, в които не може да се докаже кога или с какво намерение той е издаден.

В последното десетилетие беше утвърдена законова база за борба с тревожното нарастване на компютърни престъпления. От трите закона, изброени в таблица 1, Законът за борба с компютърните злоупотреби има най-пряко отношение към този проблем. Законите ще бъдат разгледани по-подробно в глава 5.

Таблица 1. Списък на актуални закони

<i>Корупция</i>	
Закон за борба с корупцията	1906, 1916 и 1972 г.
Закон срещу проявите на корупция в публичните учреждения	1889 г.
<i>Злоупотреби - кражби, счетоводни злоупотреби, престъпления</i>	
Закони срещу кражба	1968 и 1978 г.
Наказателни кодекси	1967 и 1977 г.
Закон за криминални щети	1971 г.
Закон при опит за извършване на престъпление	1981 г.
Закон за борба със злоупотребите	1958 г.
Закон за местното самоуправление	1972 г.
<i>Фалшификации</i>	
Закон за фалшификациите	1913 г.
Наказателен кодекс	1977 г.
Закон за фалшификация, имитация и подправяне на документи	1981 г.
<i>Компютърни (виж глава 5)</i>	
Закон за защита на данните	1984 г.
Закон за борба с компютърните злоупотреби	1990 г.
Закон за авторското право, дизайн и патенти	1988 г.

Практическият кодекс на Сметната палата (1983 г.) дава много широка дефиниция на понятието „злоупотреба“ - “всяко умишлено погрешно представяне на финансова информация“. В контекста на това определение можем да припомним, че много публични учреждения и програми са създадени точно с цел да противостоят на това, което се възприема като „несправедливост“, и следователно всяко погрешно представяне на проблеми или дейности би могло да възбуди голям обществен интерес.

1.3. ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ И КОРУПЦИЯТА

Добре рамкираните вътрешни правила обикновено играят пасивна, но съществена роля за предотвратяване или поне за значително намаляване на проявите на злоупотреби и корупция. Неясно формулираните правила, на-против, освен безполезни могат да се окажат и вредни, тъй като е възможно да стимулират широко разпространеното в рамките на много организации презрение към почтеността и постоянството в работата.

Правилата, които служат за предотвратяване на злоупотребите и корупци-ята, обикновено се включват в надлежни финансови процедури, въпреки че общите разпоредби на ръководството (особено по отношение на наемане на работа, повишаване в длъжност, дисциплина и връзки с външни учрежде-ния) също могат да изпълняват тази функция. Вътрешните правила могат да съществуват под най-разнообразни наименования като „финансови правила“ и „действащи разпоредби“, които се използват от местните и здравните служби. Също така, „бюджетно счетоводство“ е много разпространен комплект от счетоводни правила, прилагани в държавните ведомства. Към тях обикновено има допълнителни инструкции на съответния отдел или търговска единица. Независимо от наименованието, съществуват някои ключови характеристики, съдържащи се в правилата за борба с корупцията. За удобство те са система-тизирани по следния начин: съдържание; отговорности; непредвидени обстоя-ятелства; стилистични изисквания; разпоредби, изисквани от висша инстанция, арбитраж и актуалност.

Съдържание

В съдържанието на правилата трябва да бъдат включени всички стандартни и текущи финансови процедури и други, свързани с тях дейности. Например:

- процедури по събиране на вземания;
- взаимоотношения с банки;
- бюджетен контрол и финансово планиране;
- инвентаризация и отчитане на запасите;
- застраховки;
- процедури по поръчка и доставка;
- процедури по плащания на кредитори;
- инвестиции и контрол на кредитирането;
- контрол на заемите;
- уреждане и събиране на такси;
- плащания на командировъчни и др.;

- плащания на заплати и надници;
- плащания за извънреден труд, премии и бонуси;
- счетоводство на недвижими имоти;
- външен и вътрешен одит;
- счетоводни записи;
- управленско и финансово счетоводство;
- обезпечаване на ценни книжа;
- описи на стоково-материални ценности;
- вирмент;
- операции по заемните фондове;
- назначаване на консултант;
- възлагане на договори;
- изплащане на пенсии;
- събиране, отписване и отмяна на кредити;
- годишно счетоводно приключване;
- осчетоводяване и отчитане на субсидии;
- одобряване на вариации по постъпленията (данъци, такси и т.н.);
- процедури за финансова оценка;
- практики за защита на конкуренцията.

Съдържанието на тези списъци може да бъде най-разнообразно, в зависимост от естеството на дейността на съответната организация. Повечето например съдържат правила за банковото управление, осчетоводяването, финансовото счетоводство и одиторската дейност. Много учреждения не са достатъчно големи, за да гарантират заемен фонд. Правилата за отчитането на субсидии може да се отнасят до средства от субсидии, използвани за финансиране на правителствени функции, или до дарения, осигурявани от местните власти за финансиране на местни благотворителни организации и други доброволни сдружения. Най-важното изискване при изготвяне на правилата е те да обхващат всички функциониращи, финансово значими сфери.

Отговорности

Отговорностите трябва да бъдат ясно формулирани и да се избягват фрази като „по всеобщо споразумение“ или „в съответствие с приетата практика“. Отговорностите трябва да бъдат индивидуално разпределени между главните ръководители. В други случаи те могат да бъдат отнесени и към определени ведомствени задължения, които принадлежат към отговорностите на управляващия ведомството. Когато отговорностите са от специфичен характер, те могат да бъдат разпределяни между комисии от избрани членове.

Непредвидени обстоятелства

Винаги, когато е възможно, трябва да се предвиди контингент от неочаквани събития, особено такива, при които спазването на едно правило противоречи на разпоредби от висша инстанция или директно накърнява интересите на организацията. Трябва да се вземат мерки за навременно писмено обяснение на събитието, докладвано от служители с добра репутация, на ресорния министър, съвет, избрани членове или подобна инстанция, като се посочат причините за отмяната на разпоредбите.

Стилистични изисквания

Правилата трябва да бъдат ясно изброени и написани на достъпен език, общоприет за доклади и паметни записки в цялата организация. Съдържанието трябва да се изведе в съкратен вид в началото, като заглавието на всеки раздел е прецизно формулирано.

Разпоредби, изисквани от по-висша инстанция

Винаги, когато вътрешните правила са изготвяни в съответствие със законодателни или други изисквания, трябва да се приложи и съответната справка.

Арбитраж

Необходимо е съгласие относно инстанцията, избрана да решава спорове, възникнали от конфликтни интерпретации на правилата.

Актуалност

Правилата трябва да бъдат редовно актуализирани от служителите, отговарящи за тяхното изготвяне и/или налагане. Това обикновено се отнася до главните финансови ръководители и одиторите. Периодично трябва да се предприема актуализация на правилника с оглед привеждането му в съответствие с конкретната ситуация и промените в системата. Всички, които могат да бъдат засегнати от тези промени, трябва да бъдат информирани писмено за направените точни поправки.

1.4. ПРАКТИЧЕСКИ УКАЗАНИЯ И ДРУГИ СПЕЦИАЛИЗИРАНИ РАЗПОРЕДБИ

Този тип инструкции се отнасят не толкова до държавното учреждение като цяло, колкото до определени области и дейности в него. Обикновено в разработките на тема „Злоупотреби и корупция“ на тях не се обръща голямо внимание. В най-добрия случай практическите указания са дадени с дребен

шрифт във вътрешни издания на по-общите разпоредби, валидни за цялата организация. Две вероятни причини за тази липса на загриженост са: първо, съдържанието на такива указания може да бъде изключително разнообразно дори в рамките на една организация и, второ, понякога то се съставя на сравнително по-ниско организационно ниво. Тези обстоятелства създават впечатлението, че практическите инструкции не са от голямо значение, но когато става въпрос за злоупотреба и корупция, това твърдение е далеч от истината.

Не може да се изисква от ръководителите да отдават голямо значение на практическите инструкции, когато са заети с обработването на голям брой спешни сделки или с подобни източници на работно напрежение. За съжаление забелязва се тенденция тези указания да привличат вниманието, от което се нуждаят, едва след като опасността от проблем се е превърнала в реалност, например след като незащитени чекове с непълнена сума са откраднати и осребрени чрез сметката на организацията.

Често в правилата се вписват важни мерки за вътрешен контрол (виж глава 3) като например изисквания за заверка на чекове или за изпълнение на определени задължения от специално упоменати служители. В някои случаи липсата на практически указания може да е индикатор за сериозни слабости в системата.

Задължение на одитора е да изисква инструкциите по време на всяка голяма одиторска проверка. Той трябва да отбележи дали те съществуват и дали са лесно достъпни. Последните етапи на една одиторска визита са подходящо време да се повдигне въпросът за некачествени практически инструкции. Към края на своята проверка одиторът е натрупал информация, относно проверяваната система и може да направи полезни предложения за тяхното подобряване чрез разширяване, съкращаване и други.

Въпросите, свързани с вътрешните правила на цялата организация, също трябва да бъдат приложени към инструкциите под формата на указания за работа. Въпреки че не може да се очаква одиторът да е запознат в детайли с практическите инструкции на организацията, той трябва да провери дали те най-общо съответстват на оперативните процедури и на сделките, по които се работи текущо. Ръководителите са длъжни да осигуряват адекватни разпоредби за актуализация и преглед на инструкциите. Тяхно задължение също така е да осигурят копия на всички служители, които биха имали нужда да се отнесат към него. Последното условие е особено важно на места, където персоналът е сравнително неопитен и може да се сблъска с непредвидени обстоятелства.

1.5. ОТГОВОРНОСТИ ПРИ РАЗСЛЕДВАНЕТО НА ЗЛОУПОТРЕБИ

Съществува постоянен дебат, понякога открит и рязък, който съпътства отношенията между одитори и ръководители. Аргументите в този дебат се отнасят до ясното дефиниране на функциите и задълженията на всяка от страните във връзка със злоупотреби и корупция, и най-вече до носене на отговорност при провеждане на разследване до момента, в който полицията се заеме със случая.

Правните и професионалните прецеденти сочат ясно, че ръководството носи основната отговорност при вземане на актуални мерки за предотвратяване на злоупотребите и корупцията. Най-често за злоупотреба или подозрения в такава, се докладва първо на член на ръководството. Понякога обаче доверието се гласува на одитора от хора, които знаят или подозират, че ръководството е замесено в злоупотреби.

Общо установена практика е ръководителите да изискват съдействие и съвети от одитори при подозрение за или разкриване на злоупотреби. В определени ситуации ръководителите предпочитат да включат одитори в разследването, за да стане ясно на всички засегнати, че то се води от независимо трето лице, работещо поне първоначално без намеса на полицията. По този начин се елиминира рискът от евентуално образуване на наказателно съдопроизводство.

В много случаи на злоупотреба съществува сложна последователност от сделки, проследяването на която би затруднило и ръководството на организацията, и полицията. Затова се търси експертната оценка на одитори, специалисти по счетоводство, което увеличава вероятността те да се справят успешно с тези ситуации.

Няма съмнение, че въпреки пълната отговорност, която носят, и усилията, които полагат при разследване, ръководителите се нуждаят от намесата на одитори. Този факт едва ли ще предизвика учудване, защото към всичко казано досега трябва да добавим, че одиторите насочват голяма част от своите усилия и време към даване на препоръки за усъвършенстване на вътрешните мерки за контрол, които пряко или косвено предотвратяват прояви на корупция.

Може би точно във връзка с вниманието, което се отделя на мерките за вътрешен контрол, възниква объркване. Ръководителят може основателно да смята, че одитор, който пропусне да забележи съществени недостатъци в неговата (на ръководителя) система за вътрешен контрол, трябва да понесе част от вината за злоупотребите, чието извършване тези недостатъци са улеснили.

Въпреки това основната отговорност се поема от ръководителите, освен ако одиторът не е дал специална гаранция по отношение на специфичния контрол. Одиторът трябва много внимателно да документира всяка проверка, която предприема, и особено извършваните тестове.

Пример:

Ако одиторът установи, че поръчки от №1 до №4 и от №15 до №19 са фактурирани и плащанията по тях са правилно потвърдени в рамките на бюджета, и в следствие на тази проверка са съставени съответстващи на данните заключения, той не носи отговорност за злоупотреба, отнасяща се до поръчка №6.

При намиране на обяснение за допуснатата злоупотреба ръководителят би могъл да се позове на одиторската проверка само в случай че злоупотребата е свързана пряко с въпроси, по които одиторът е изразил ясно своите възгледи и становище.

1.6. ИНТЕРВЮТА

Провеждането на интервюта е съществена част от много разследвания за злоупотреби. В повечето случаи, когато подозренията изглеждат основателни или за злоупотребата е съобщено директно, интервюта трябва да бъдат провеждани от представители на полицията, митническите власти или други, специално обучени за тази цел лица. Методът за събиране на доказателства чрез интервю изисква особено внимание. В противен случай могат да бъдат загубени много ценни усилия с оглед на успешно съдебно разследване. Дори да не се предвижда такова разследване, доказателствата трябва да бъдат събирани на базата на обективни критерии и добре документирани. Тези изисквания обикновено съпътстват качествената одиторска проверка и засилват значението на гореспомнатите факти за необходимостта от одиторска намеса.

В някои случаи събитията могат да изпреварят физическата способност на одитора или мениджъра да уведомят полицията. Рутинната одиторска проверка може да разкрие и възможност за злоупотреба, което изисква предварително разследване. Понякога едно интервю във връзка с неуредици, изглеждащи на пръв поглед безобидни, може да разкрие неочаквано признание за злоупотреба. В действителност от ръководителите или одиторите не се изисква да уведомят полицията или друга външна инстанция, преди да са взети всички възможни вътрешни мерки за изясняване на първоначалните факти.

Таблица 2. Показания и интервюта

1. Одиторските документи трябва да се съхраняват подписани и датирани. Такава е обичайната професионална практика. Източниците на доказателства трябва да бъдат изрично посочени дори ако информацията е секретна или анонимна.
2. Документите трябва да бъдат съставени по начин, позволяващ на един интелигентен наблюдател да проследи връзката между фактите и хода на разсъжденията на одитора, довели го до направените изводи. Във връзка с това те трябва да са по-подробни от обикновените документи, които би анализирал един незапознат със случая одитор. Всички документни доказателства трябва да бъдат в оригинал. Те се картотекират, като се идентифицират целта и източникът им. Нито един оригинален документ, поискан като доказателство в съда, не трябва да остава в употреба. За ползване от клиенти могат да се направят копия.
3. При провеждането на интервю се изисква голямо внимание. На този етап е препоръчително да присъстват полицейски служители. Те имат повече опит в интервюирането на лица, заподозрени в злоупотреба, в сравнение с одиторите. По необходимост или в случай че подозрения за злоупотреба не съществуват, интервюто може да бъде проведено и от одитор.
4. При провеждането на интервю трябва да бъдат спазени разпоредбите на Закона за полицията и свидетелските показания (1984). Не трябва да се дават никакви обещания или стимули. Към заподозрения трябва да бъде отправено предупреждение с думите: “Имате право да не говорите, всичко казано от Вас може да се използва като доказателство в съда.”
5. Интервюираният трябва да бъде уведомен, че не е арестуван, не е задължен да остане с интервюиращия и ако остане, има право на съдебна защита.
6. Интервюто трябва да се провежда от най-малко двама одитори, единият от които трябва да бъде от същия пол, от който е и заподозряното лице. По време на интервюто трябва да се водят бележки, в които се посочват времетраенето и мястото на интервюто, както и имената на присъстващите.
7. На интервюираното лице е позволено да прочете записаното след края на интервюто и да отбележи всички точки, по които изразява несъгласие.
8. Ако лицето изяви желание да напише свое изявление, преди изложението трябва се подпише под него, като постави дата и запише следното: “Правя това изявление по собствено желание и разбирам, че думите ми могат да бъдат използвани като доказателство в съда.”
9. Одиторите могат да изискват съдействие от полицията за провеждане на интервю при всякакви ситуации с изключение на някои специфични обстоятелства.

Това е деликатен момент за всички, които имат отношение към проблема, и таблица 2 показва някои от по-важните особености, на които трябва да се обърне внимание.

Трябва да се подчертае, че така изложените насоки в никакъв случай не могат да заместят адекватната подготовка и познаването в детайли на Закона за полицията и свидетелските показания от 1984 г.

В тази глава бяха очертани важни правни и професионални интерпретации на понятията „злоупотреба“ и „корупция“. Въпреки трудността да се даде точна дефиниция на явлениято „злоупотреба“, неговата най-обща същност е очевидна, като специфичните ѝ проявления ще бъдат изяснени по-нататък. Основната среда, в която съществуват явленията „злоупотреба“ и „корупция“, беше очертана с две първостепенни предпоставки: „възможност“ и „намерение“.

На фигура 1 е показана нормативната йерархия в низходящ ред за съставяне на вътрешните правила. Това, разбира се, не предполага намаляване на актуалността им за борба със злоупотребите и корупцията.

Фигура 1. Нормативна йерархия



Спорен е въпросът за отговорността при провеждане на разследване, но съществува всеобщо съгласие по отношение на необходимата предпазливост при вземане на интервю. Когато то е свързано с тежки злоупотреби, необходима е намесата на опитни полицейски служители или други лица, запознати със Закона за полицията и свидетелските показания.

ГЛАВА ВТОРА. ПУБЛИЧНИЯТ СЕКТОР

В тази кратка глава публичният сектор е представен в един по-широк контекст, за да се улесни разглеждането на подробните финансови и административни уредби по-нататък. Живеем във време, в което размерите и обхватът на публичния сектор са подложени на все по-старателно изследване от страна на политици и избиратели. Затова ние също не подлагаме на съмнение съществуването на публичен сектор.

В тази глава се разглеждат в най-общ план основни въпроси, засягащи обосновката за съществуването на публичния сектор и мненията на икономисти и други специалисти относно естеството на финансиране в сектора. Така описаните препоръки са отправени към мениджъри, одитори и счетоводители, желаещи да вникнат в особената природа на държавните учреждения, която на свой ред влияе върху спецификата на явленията „злоупотреба“ и „корупция“ в публичния сектор.

2.1. ОСОБЕНАТА ПРИРОДА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Публичен сектор съществува във всяко цивилизовано общество. Под публичен сектор обикновено се разбират всички стоки и услуги за обществено ползване, които се заплащат чрез данъци или други постъпления, определени със закон. В условията на демокрация понятието „определени със закон“ означава постъпления, приети за такива по силата на всеобщо одобрение или съгласие, като функцията на правителството да определя постъпленията, се подкрепя, ако е необходимо, със сила или заплахата от употреба на сила. Един самолет „Торнадо“ или една болница, финансирана от Националната здравна служба например, са част от публичния сектор. За разлика от тях, една частна авиокомпания или една несубсидирана здравна клиника не принадлежат към него, както и организациите, занимаващи се с благотворителна дейност.

Могат да се очертаят три основни области, основани на източника на финансиране. Първо, съществува законово наложен публичен сектор, второ, съществува пазарно регулиран частен сектор, и, трето, доброволни сдружения или благотворителни организации.

Когато разглеждахме правните дефиниции на явленията „злоупотреба“ и „корупция“ в глава първа, отбелязахме, че те са по-стриктни от общите разпоредби в законите срещу кражба. Елементът на сила или заплахата за употреба на такава, съществуващ в подкрепа на данъчното облагане, както и фактът, че

държавните служители винаги работят с чужди пари, придават още по-голяма тежест на допълнителните изисквания към тези служители за честност и почтеност. Държавният служител може да бъде признат за виновен, ако не докаже своята невинност. Аргументите в подкрепа на изложената теза са следните:

В частния сектор, в условията на нормална търговия и бизнес, работодателят или служител от по-високо ниво може свободно да избира дали да гласува доверие на своя подчинен. Такава възможност за избор не е предоставена на обществото, поради което държавните служители не трябва да смятат, че то ще им гласува доверие, поверявайки им контрола на държавни средства. Техните действия винаги трябва да бъдат подотчетни. Ако независимо по каква причина държавният служител не е в състояние да обоснове налични финансови загуби, то обществото има право да изисква неговото наказание. В местното самоуправление това може да доведе до глоби на общински съветници и служители. Тези аргументи до известна степен обясняват бюрократизма, често свързан с обществените организации.

2.2. НЯКОИ ОСНОВНИ ВЪПРОСИ

Вероятно най-важният въпрос е: неизбежно ли е съществуването на публичен сектор? Както виждаме, историята дава положителен отговор на този фундаментален въпрос, но той не трябва да бъде пренебрегван. Всъщност един почтен чиновник може да се интересува от отговора му не само защото иска да разбере естеството на публичния сектор, а за да оправдае своята служба за неговата кауза.

Ако беше възможно съществуването на икономически продуктивно общество, в което няма публичен сектор, тогава данъкоплатците, които (ако им предоставят този избор) изберат да не ползват стоките и услугите, осигурявани от този сектор, биха заявили, че са подложени на „институционално ограбване“. Но ако съществуването на публичния сектор е неизбежно, то такъв избор няма никаква практическа значимост. Този сектор съществува, защото светът е това, което е, и за да се избегне съществуването му, ще трябва да се промени първо човешката природа.

Ако приемем съществуването на публичен сектор за неизбежно, трябва да приемем и факта, че съществуват почтени, както и непочтени и некомпетентни чиновници. Въпросът, който данъкоплатецът най-често си задава, не е „Ограбват ли ме?“ (т.е. принуждават ли ме да плащам нещо, което аз реално бих могъл да избегна, ако ми дадат възможност за избор), а по-скоро „Заслужава ли си парите стоката или услугата, която ми се предоставя?“ Отговорът

на този въпрос зависи изцяло от субективни ценности като моралното поведение, представата за справедливост и от политическите възгледи. Въпреки субективността на този отговор, възможно е да се очертаят някои основни положения, приемливи за повечето хора. На базата на тези постановки се предприемат доста прецизни проверки и измервания и ако това не се направи, всеки опит за борба със злоупотребите и корупцията ще бъде обречен на неуспех още от самото начало.

Ако съществуването на публичния сектор е неизбежно, то каква е неговата основна роля? Предлагаането в публичния сектор се осъществява благодарение на три припокриващи се функции:

Нормативна функция

Тя заема много малка част от публичния сектор: в модерното общество има множество правила и разпоредби - от правила за определяне на радиочестоти до такива за движение по пътищата.

Посредническа функция

Основната роля на повечето правила е посредническа, въпреки че те винаги се ползват с ниска популярност - например ограниченията за паркиране улесняват трафика и гарантират сигурността по пътищата. Посредническата функция на публичния сектор често изисква неговото участие да не се ограничава с определяне на стандарти и издаване на подзаконовни нормативни актове, а да участва активно в спазването на закона и реда с цел да осигури спокоен живот на гражданите.

Директно предлагане на стоки и услуги

Посредническата функция често се слива с директното предлагане на стоки и услуги, каквито са например жилищното осигуряване на социално слаби граждани и образованието. Според долуизложеното схващане голяма част от това предлагане не е осигуряване на обществени блага. В последно време и приватизацията, и задължителните търгове с наддаване отнеха постепенно част от ролята на публичния сектор при директно предлагане на стоки и услуги.

Трябва да признаем, че има стоки и услуги, които трудно се поддават на категоризация. Така например уличното осветление е обществено благо, но много малко хора консумират това благо заради самото него. То по-скоро им дава възможност да се придвижват спокойно из градовете, било то по работа или за удоволствие.

С изключение на някои по-сложни случаи, преминаването от регулаторна функция към директно предлагане на стоки и услуги следва тенденция на

Таблица 3

Характеристика Обществени блага	След доставка на стоките или услугите изключването е невъзможно или неизгодно на индивидуалния потребител 1	Общоприети ценности 2	Рискът от корупция е много висок в условията на свободен пазар 3
Отбрана	√		√
Пътища	√		
Улично осветление	√		
Социални придобивки		√	√
Полиция	√		√
Пожарна	√	√	
Здравни услуги	√		√
Безопасност по пътищата	√	√	
Съдебна система			√

растяща административна и техническа сложност в съответните държавни учреждения. Участието на публичния сектор - от определяне на местата за отпадъчни води до построяването на радарни станции - започва да става пряко, комплексно и скъпоструващо.

2.3. ИКОНОМИЧЕСКИ ПОГЛЕД

По-горе беше споменат терминът „обществени блага“. За икономистите обществените блага са стоки (и услуги), които свободният пазар не предлага или не предлага по начин, който се счита за социално приемлив. Свободният пазар може да осигури отбрана под формата на наемници, но повечето съвременни държави не разчитат на такива за националната си сигурност.

Как в такъв случай можем да дефинираме термина „обществено благо“? Обикновено това е стока, която повечето хора изразяват желание да притежават, но за която никой от тях лично не би заплатил. В таблица 3 са представени някои примери за обществени блага със свои отличителни характеристики. Последната характеристика в таблица 3 (колона 3) има особено значение за проблемите, разглеждани тук. Така например заплащането на многобройните правителствени инспектори по здравеопазване, образование, безопасност, замърсяване на околната среда и т.н. трябва да бъде осигурено от държавно учреждение, което е независимо и защитено от корупция независимо дали служителите в него са корумпирани, или не. Да вземем за пример следния случай: частен здравен инспекторат открива, че един от най-сериозните му клиенти доставя храна от заведения за обществено хранене, в които е разпространено заболяване. Може ли този инспекторат да си позволи да загуби своя клиент (и съответния приход) било то, като му наложи карантина, или ако го доведе до банкрут, като направи обществено достояние новина от такъв характер? Дори ако инспекторатът действа дискретно, какво ще се случи, ако клиентът откаже да изпълни разпорежданията му? Съществува сериозен конфликт на интереси. Съдебната система е друг такъв пример. Ако подобно на адвокатите, съдиите можеха да бъдат „наемани“ от богатите клиенти, кое би гарантирало безпристрастността на техните присъди?

Организациите от публичния сектор доказаха, че могат да се приспособят към променящите се условия в практиката, в политиката, миграцията, в търговията и технологиите. Често, както ще видим по-нататък, има нещо повече от приспособяване от страна на публичния сектор.

Ако оставим настрана вездесъщото присъствие на държавния сектор в страните от бившия социалистически лагер, остава все още нерешен един много

важен въпрос: Защо публичният сектор в развитите западни държави се разширява така бързо от средата на този век? Един възможен отговор е, че дори политиката на тачъризма в британското управление през 80-те години, доста популярна на много места в света, бе намалила дела на публичния сектор в БНП само с няколко процентни пункта.

ГЛАВА ТРЕТА. ИЗПОЛЗВАНЕ НА СИСТЕМЕН ПОДХОД ПРИ ОДИТОРСКИ ПРОВЕРКИ

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА СИСТЕМНИЯ ПОДХОД

След като целите бъдат одобрени, необходимо е да се състави подробен план, като най-съществената част от него може да бъде разпределена в 4 основни етапа: 1) опис на системата; 2) първоначална оценка; 3) тестове за съответствие и независимо тестване; 4) преглед на работния процес; 5) съставяне на преценка и доклад.

Целите на одиторска проверка, базирана на системния подход, спадат към категории 3 и 1, описани в таблица 3.1.

3.1. ОПИС НА СИСТЕМАТА

За извършването на опис одиторът трябва да разбира съдържанието на термина „система“. От него се изисква да постави разделителна линия, която да разграничава процедурите, свързани и създадени за постигането на предварително определени цели, от процедурите без такова предназначение. Обикновено организацията, в която се извършва одиторска проверка, има дефинирани управленски системи, които добре съответстват на одиторските. Първостепенни системи, изграждащи ключовите механизми на финансовата структура в една организация, са например „доставки“, „длъжници“, „кредитори“, „ведомости“. Ето още някои примери за такива системи:

- доставки;
- контрол върху материалните доставки;
- плащания към кредитори;
- длъжници (разни);
- разчетно-платежни ведомости;
- капиталови разходи;
- заеми;
- инвестиции;
- събиране на вземания;
- отчитане на дълготрайни активи;
- социални придобивки (жилищно подпомагане, социално осигуряване и др.);
- общо счетоводство и отчетност;

- субсидии (приходи/разходи);
- данъци/доходи (събиране на приходи).

Повечето одитори описват организационната система, като представят графично процедурите и добавят систематични бележки. Полезно е също попълването на въпросник за вътрешен контрол, представляващ серия от въпроси и отговори, предназначени да документират важните контролни процедури. Понякога е достатъчно и коригирането на практическите ръководства и наръчниците за работа, изготвени от ръководството.

Често това, което се приема за важна система в една организация, може да бъде от малко значение в друга. Главният източник на приходи за много учреждения от публичния сектор са финансовите субсидии, а главният източник на разходи са заплатите и надниците. Одиторът трябва да реши кои системи заслужават внимание, и да определи ясната граница (ако такава съществува) между две системи, които често се припокриват.

Винаги, когато се предприема системна одиторска проверка, подсистемите могат да бъдат ясно разграничени. Длъжниците се отнасят по различни сметки, размерът на таксите може да бъде определян от различни, понякога относително изолирани части на една и съща организация, стоките могат да бъдат контролирани от повече от един склад или депо. Задължение отново на одитора е, като използва професионалната си преценка и като взема предвид своите собствени цели и тези на ръководството, да определи границите на системата или подсистемата, подлежаща на одиторска проверка.

3.2. ПЪРВОНАЧАЛНА ОЦЕНКА НА СИСТЕМАТА

Първоначалната оценка включва определяне на основните цели в системата и отделяне на регулаторните процедури. Като се вземат под внимание тези много важни аспекти, се изчерпват голяма част от усилията, необходими за извършването на първоначална оценка, обяснени подробно в тази глава. Като начало ще разгледаме общите аспекти на първоначалната оценка, които одиторът лесно би пропуснал в процеса на работа.

Общи аспекти

Първоначалната оценка има за цел да провери цялостната способност на системата за осъществяване на нейните основни цели. Тази ключова функция често се пропуска сред детайлите по различни процедури. Така например одиторът трябва да провери дали плащанията на кредиторите са не просто некачествено съставено приложение на различни договори за покупка, но и

че са предприети, обикновено централно, в една организирана и контролирана среда. Освен това одиторът трябва да направи оценка на финансовата информация, която системата произвежда, и да провери дали тази система е достатъчно пригодена за продукта, който възнамерява да създава.

Друг пример са дълготрайните активи, които могат да бъдат показани като амортизирани или запазили стойността си, но заменени от „изплатен капитал“ в сметкоплана. Важен въпрос е дали системата, която одиторът инспектира, е способна, поне по принцип, да спазва законите и всякакви писани вътрешно-нормативни изисквания. Ако на въпроси с такъв обхват не бъде обърнато внимание, преди да се започне основната работа, много от усилията при проверката по-късно могат да се окажат напразни. Лесно могат да бъдат пропуснати удобни възможности за разкриване на детайлни особености на базата на по-общия поглед върху проблемите.

Подробна оценка

След като са взети под внимание външните аспекти, одиторът се заема с определянето на основните цели и ключовите мерки за вътрешен контрол, съдействащи за изпълняването им. Примерни контролни цели са описани в таблица 4. Ако читателят среща трудности за оценка на пълната значимост на тези примери, той може да ги преразгледа след прочитане на въпросите за контролни цели и ключов контрол по-късно в тази глава.

Забележка: Тези примери представят само част от възможните начини на вътрешен контрол. За много системи контролните цели и мерки трябва да бъдат допълнително адаптирани с оглед особеностите на всяка индивидуална одиторска проверка.

3.3. НЕЗАВИСИМИ ТЕСТОВЕ И ТЕСТОВЕ ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ

Определянето на мерките за вътрешен контрол не е процес, затрудняващ одитора, но най-важният въпрос е дали тези мерки са приложени в практиката и дали са спазвани през определения период. За да провери това, одиторът трябва да извърши **тест за съответствие** в системата. Основната цел, с която се предприема този тест, е да се установи дали контролните процедури функционират на практика. След теста получените данни се документират, за да послужат за по-нататъшната одиторска работа и оценка. Данните могат да изглеждат по следния начин:

Таблица 4

Система	Контролна цел	Възможни мерки за основен контрол
Длъжници (разни)	<p>(1) Всички дължими вземания са събрани.</p> <p>(2) Всички събрани вземания са правилно изчислени и отнесени по сметките.</p> <p>(3) Всички вземания са събрани или са налице следните обстоятелства: (а) получено плащане; (б) отменено вземане/ издадено кредитно известие; (в) отписано вземане.</p> <p>(4) Всички вземания са събрани или подлежат на събиране в срок.</p>	<p>(1) Стойността на фактурите се съпоставя постоянно с дейността, в резултат на която са направени вземанията.</p> <p>(1) За дейностите по начисляване на такси ръководителите извършват проверки по места.</p> <p>(1) и (2) Одиторите изпращат циркулярни известия на неизплатилите се длъжници.</p> <p>(2) При събиране на вземания се използват само официално проверени, подпечатани и подписани фактури.</p> <p>(3) Фактурите са осчетоводени и плащането е уговорено да се извърши по сметка на организацията.</p> <p>(1) до (4) Съществува разделение на задълженията между дейността, пораждаща вземания/отчитане на вземанията, и управлението на банковите разчети (включително кредитен контрол).</p> <p>(3) и (4) Сметките на длъжниците и таблицата на просрочените вземания се проверяват от главното ръководство.</p>
Кредитори (разни)	<p>(1) Само полици, издадени и дължими от организацията, се изплащат.</p>	<p>В повечето системи “кредитори” определен вид разрешение за плащане съпътства всички фактури, подлежащи на изплащане, или се изисква печат върху фактурата. Тази мярка изпълнява контролна функция и трябва да включва заверени подписи, удостоверяващи, че:</p>

	<p>(2) Всички платени полици се отнасят до доставени стоки/услуги.</p> <p>(3) Всички получени стоки/услуги са действително изискани от организацията.</p> <p>(4) Всички извършени плащания са правилно изчислени и включени във ведомостите, като са взети предвид всякакви кредитни известия или отстъпки.</p>	<p>(3) фактурата е съпоставена със съответната поръчка;</p> <p>(2) стоките/услугите са оценени като задоволителни;</p> <p>(4) изчисленията са правилни.</p> <p>(1) до (4) Старши служител трябва да разреши плащането, като провери (1) дали служителите, носещи отговорност, са съгласни с (2), (3) и (4).</p> <p>(2) Съобщение за доставка и копие от него се подписват от складов отговорник. Ако на складовия отговорник се наложи да провери доставката известно време след извършването ѝ, той е длъжен да отбележи всяко несъответствие в съобщението и да не подписва разрешение за плащане, преди доставчикът да е уведомен за това несъответствие.</p> <p>(1) Всички фактури се наименоуват “платена” след плащането. Тази мярка помага да се избегне преднамерено или случайно дублиране на плащанията.</p>
Заплати	<p>(1) Разходи за заплати се извършват само от оторизираните за това служители.</p> <p>(2) Всяко назначение, напускане, повишение и подобни значими промени се отразяват навреме.</p>	<p>(1) до (3) Съществува разделение на задълженията при назначаване на работа, повишаване и подобни промени, извършвани от определено персонално звено, и осчетоводяване на ведомостта (задължение на счетоводния отдел).</p> <p>(1) и (2) Извършва се съпоставка на записите на оторизирания персонал с ведомствата от независим служител.</p> <p>(2) и (3) Инспектор по ведомствата проверява и подписва всички основни записи във ведомостта, например започване на работа, повишение, напускане или промени в заплащането.</p>

	<p>(3) Всички разходи за заплати са изчислени и осчетоводени.</p>	<p>(3) Незначителни промени, като промяна в адреса или банковия код, се подписват от служителя, актуализиращ ведомостта.</p>
Събиране на наеми	<p>(1) Наемите се събират за всички помещения.</p> <p>(2) Всички наеми са изчислени и заведени по сметки (включително просрочвания, корекции и отстъпки).</p> <p>(3) Всички наеми са събрани.</p> <p>(4) Всички събирания са отчетени.</p>	<p>(1) Цялата ведомост за наемите се равнява периодично с цифрата на наемателите и с данните за недвижимите имоти на организацията.</p> <p>(1) За покупко-продажбата на недвижимата собственост се уведомява счетоводителят, отговарящ за наеми от сградния фонд. Това се извършва при размяна на договорите или при завършване на сграда в случай на ново строителство.</p> <p>(1) и (3) За всяко ново отдаване под наем се уведомява счетоводителят, отговорен за наемите при получаване на подписано споразумение.</p> <p>(2) Всеки преглед на наемите се извършва с разрешението на лицата, събиращи вземанията, и на счетоводителя на сградния фонд.</p> <p>(3) и (4) За всички плащания на наеми се попълват определени за това бланки</p> <p>(3) и (4) Всички събирания и непълни плащания се равняват с документите по събиранията и се подписват от лицето, събиращо наемите.</p> <p>(4) Всички събирания се внасят в банка от служител касиер след подписване на вносна бележка.</p> <p>(1) до (4) Съществува разделение на задълженията между дейностите по събиране на наеми, осчетоводяването им (счетоводител), внасянето в банката (касиер) и ако е възможно, съпоставянето с банката (счетоводител).</p>

1. разрешенията са подписани от съответния ръководител;
2. равненията по сметките да бъдат правилно извършени;
3. спазено е разделението на задълженията;
4. налице са оригинални, номерирани фактури във ведомостта;
5. проверките на ръководството са записани в пълния им вид.

Ако одиторът се нуждае от гаранция, че данните и изчисленията, извършени от организационната система, са точни и надеждни, то независимият тест е необходимо допълнение към теста за съответствие. *Независимият тест* има за цел да потвърди точността, валидността и пълнотата на активите, пасивите и извършените сделки. Почти във всички одиторски проверки има и някакъв елемент на независимо тестване. Понякога една система с неадекватен контрол може да функционира добре, а система, която е функционирала ефективно през целия период, може да е пропуснала някое непредвидено събитие. Не съществува перфектна система. Броят на независимите тестове обикновено зависи от резултатите на теста за съответствие, както и от гаранцията, която одиторът иска за клиента си.

Често термините „контролни“ и „тестови“ цели са обърквачи. Всъщност те се използват за изразяване на едни и същи понятия. С оглед успешната проверка одиторът трябва да се увери, че контролните цели, които вътрешният контрол е трябвало да осъществи, са изпълнени за всяка сделка, подлагана на независим тест. При извършването на независимо тестване на сделките се предпочита терминът „тестови“ цели. Така например „контролна“ цел в една система за доставки може да бъде „всички доставки да са действително разрешени от организацията“. В този случай един от способите, чрез които одиторът може да се увери в съществуването на контролни мерки, гарантиращи, че доставките са разрешени от висш служител, е като се провери дали е спазено разделението на задълженията между:

1. съхранение на закупените стоки;
2. разрешение за доставките от висш служител;
3. деловодство и ведомости.

Ако одиторът открие по време на теста за съответствие, че такива контролни мерки не съществуват в системата за доставки, нормално е той (след като уведоми за това ръководството) да предприеме независимо тестване. За всяка доставка одиторът трябва да провери дали е валидна и дали отговаря на гореописаните цели. В такива случаи терминът „тестови“ цели се предпочита пред термина „контролни“ цели.

3.4. ЕТАП НА ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ

Всички одиторски данни - от първоначалната документация до резултатите от независимите тестове и тестовете за съответствие - трябва да бъдат повторно проверени. Одиторските и контролните цели трябва да бъдат преразгледани в светлината на новата информация за системата, която одиторът е натрупал в процеса на работа. Трябва да се проверят всички изявления на ръководството; отговорите на циркулярни запитвания, изпратени на длъжници и банки; документацията на други одитори, аналитичният преглед на документите, както и всяка друга актуална информация.

Преразглеждането включва както текущи проверки по време на одит, така и финален преглед. Финалният преглед трябва да бъде извършен от опитен и квалифициран служител от ръководството на организацията.

3.5. СЪСТАВЯНЕ НА ПРЕЦЕНКА И ДОКЛАД

В процеса на работа одиторът стига до различни изводи относно изследваните елементи. Всички преценки по различните етапи трябва да бъдат отбелязвани като временни заключения или въпроси, на които да се обърне внимание при финалния преглед. Крайната преценка може да бъде изразена в кратък външноодиторски отчет и по-подробно в главен вътрешноодиторски доклад. Съществуват разнообразни форми за предаване на заключението: различни видове писма до ръководството, кратки одиторски доклади, съобщения за пресата и др.

Гореописаните пет етапа са силно опростени. Една системна одиторска проверка може да бъде сама по себе си завършен процес или да съставлява част от по-голяма, включваща няколко системни задачи. Някои одиторски проверки не могат да бъдат извършвани само с прилагането на системния подход. Одиторските отговорности постоянно променят своя обхват и обикновено прерастат в услуга от консултантски тип. Въпреки това краткото ни изложение има за цел поясняването на основния подход, възприет в работата на одиторите.

3.6. СИСТЕМЕН ПОДХОД ПРИ ОДИТОРСКА ПРОВЕРКА

В останалата част от тази глава си поставяме за цел да представим приложението на основния системен подход, като се подчертават аспектите, имащи най-голямо значение за предотвратяването на корупцията и злоупотребите. Много от вече описаните факти ще бъдат разгледани по-подробно.

Важно е да се отбележи, че за по-общи одиторски цели при атестационни одиторски проверки, при оценка на пазарната стойност и при проверки на мащабни системи този метод няма да представлява адекватна база за формиране на професионални оценки. Главният одитор се интересува много повече от елементи, като: често повтарящи се грешки; неточно или подвеждащо разкриване на счетоводна информация; загуби/ефективност и неадекватни счетоводни записи и отчетност пред ръководството. Тези проблеми рядко могат да бъдат решени само като се уверим, че е направено всичко възможно за предотвратяване на появата на злоупотреби или корупция.

Затова работата изисква избирателен подход. Тази избирателност се проявява първо в преразглеждането на одиторските цели на базата, по които се изготвя кратък въпросник за вътрешен контрол (ВВК), като се използват така наречените „въпроси за основен контрол“. Въпросникът помага на одитора да дефинира своите цели, които винаги трябва да съответстват на целите на одиторската проверка. Всеки от етапите е описан в следващите параграфи.

Одиторски цели

Една добре изградена система обикновено съдържа мерки за контрол, контролиращи функционирането и целостта на активите и позволяващи тя да осъществява безупречни сделки. Чрез проверяването на сигурността на системата всъщност се проверява дали съществуват основни мерки за борба със злоупотребите и корупцията.

Примерните цели по-долу са избрани, за да илюстрират различни видове одиторска проверка. Те са само варианти на тема „Формиране на професионална оценка и представянето ѝ във формата на доклад пред съответно управително ниво“. Разбира се, точната формулировка на одиторските цели се определя в зависимост от индивидуалните ситуации. Основните типове одиторски цели са резюмирани в таблица 5.

Терминът „разследваща“ одиторска проверка се използва, за да опише подробното проучване на сделки или разследването, които одиторът предприема при съмнение за злоупотреба. Този тип проверка се включва в подробното независимо тестване, извършвано при пълна одиторска проверка или при разследване за злоупотреби.

При мащабна одиторска проверка, като например атестационната проверка на голяма група финансови операции, или по време на повече подобни одиторски проверки, трябва да се проверят многобройните мерки за вътрешен контрол, като се правят голямо количество тестове. Първоначално проверката за прояви на злоупотреби и корупция не е сред приоритетните цели на

Таблица 5. Стандартни одиторски цели

1. Оценка на системата

Да се документира системата, като се отбележат и оценят мерките за вътрешен контрол и слабостите в нея.

2. Оценка на системата по отношение на явленията "злоупотреба" и "корупция"

Да се документира системата, като се идентифицират и оценят онези контролни мерки за борба с корупцията или недостатъците, допринасящи за разпространението ѝ.

3. Пълна и системна одиторска проверка

Да се направи преценка и отчет за надеждността на контролните мерки, действащи в системата, и за точността на финансовата информация, която тя представя.

4. Одиторска атестация

Да се състави преценка и отчет за финансовата информация (баланс, приходи, доходи от инвестиционни договори, и т.н.) в съответствие със законовите и/или професионални изисквания, като тези към служителите - да бъде "лоялен и почтен", "да има редовно присъствие" и др.

5. Разследване на злоупотреби

Да се формира преценка относно основателността на обвинението или подозрението в злоупотреби (корупция, незаконно присвояване и т.н.), постъпило от член на управлението или друго лице, и да се състави доклад за необходимите мерки за действие.

6. Одиторска проверка на пазарната стойност

Да се състави преценка и отчет относно икономическото състояние, производителността, ефективността, постигнати от проверявания отдел или учреждение.

7. Да се състави преценка относно договорите, включително политиката на управление, корпоративните цели, контролните мерки и слабостите, които е най-вероятно да повишат или намалят пазарната стойност.

8. Одиторска проверка на вътрешните нормативни правила

Да се формира преценка относно способността на организацията (отдела) да спазва законовите и вътрешните правила.

одитора. Ако впоследствие се установи, че задачата му е свързана и с корупция, одиторът е изправен пред необходимостта да провери голямо количество документация.

Много от тези усилия могат да бъдат избегнати, ако се въведат двата етапа, описани по-рано: първо, съставяне на въпросник за основен контрол в началото на всяка одиторска проверка, и, второ, съставяне на списък от дейности, имащи отношение към явленията „злоупотреби“ и „корупция“ в края на всяка одиторска проверка, след направената цялостна оценка на всички пропуски и мерки за контрол.

Въпроси за основен контрол

В общи линии одиторският метод се изразява в това, одиторът да се интересува кое явление в системата може да му попречи при съставянето на положителна оценка.

Ръководителят може да възприеме почти същия подход, въпреки че той е много по-пряко свързан със задачите на управлението в системата. Основният въпрос за ръководителя е доколко сериозна трябва да е една злоупотреба за да предизвика проблеми във функционирането на системата.

Обикновено проблемите в одиторския и ръководния подход се оказват едни и същи. Ето защо не буди учудване фактът, че действията на одиторите и управленското тяло имат и сходни цели.

Финансовите системи имат няколко основни цели. Те най-често включват плащане на задължения или получаване на приходи, или и двете. Други примери са охрана на ценни авоари, включително възпрепятстване изнасянето на поверителна информация, увеличаване на печалбата и намаляване на загубите. Поради тази причина въпросите за основен контрол обикновено са три или четири, най-много шест. Примерите дават подробно обяснение на този метод.

Пример 1

Този пример се отнася до системата „кредитори“, чиято основна цел е да плаща на кредиторите точното количество в определените срокове, като същевременно се грижи за избора на платежно средство, търговските отстъпки, паричния поток на организацията и др.

Възможно ли е да се изплащат само правилно заведените фактури? Общоприетото правило е: „Без фактура плащане не съществува.“ Фактурата трябва да е издадена от съответната организация, да е преминала през системата от

процедури за разрешение, включително проверка на изчисленията във фактурата и споразумение относно съпътстващите поръчки.

Само за доставените или извършени стоки и услуги ли се заплаща? Този въпрос също предполага процедура по разрешаване на плащанията, в която някой служител от по-високо ниво поема отговорността да удостовери, че качеството на стоката или услугата удовлетворява изискванията на клиента.

Възможно ли е само стоки и услуги, които организацията действително изисква, да бъдат получавани или извършвани? Не е необичайна практиката да се спазва строг контрол върху плащанията, след като се предприемат действия по извършването на услугата. Въпросът е необходим ли е наистина този контрол, и ако е, то кой отговаря за него? Подобен проблем възниква във връзка с това, дали всички стоки са поръчани от оторизиран служител, който е сигурен, че те ще бъдат използвани в близко бъдеще. В последните години се увеличи броят на фирмите, занимаващи се с издаване на фалшиви документи. Услуга от рода на включване в търговски или международен справочник тези фирми обикновено класифицират като услуга, при която отговорността в границите на организацията е трудно определима.

Заплаща ли организацията всички правилно извършени/получени стоки и услуги? Първоначално всеки одитор или ръководител би се изкушил да пренебрегне този въпрос. Но при това често срещано отношение не се обръща внимание на два много съществени въпроса. Първо, всяка отговорна организация, особено в публичния сектор, трябва да поддържа своята репутация и добро отношение с партньори и клиенти, а почтеността в отношенията с доставчиците може да допринесе за подчертаването на тези качества. Второто условие, което носи и по-голям риск от одиторска гледна точка, е, че липсата на фактура може да е индикатор за злоупотреби или корупция в границите и на организацията клиент, и на организацията, доставяща услугата.

Опитните одитори ще забележат, че гореизброените въпроси са много по-малко на брой и по-обобщени по съдържание от онези, които обикновено влизат в състава на въпросника за вътрешен контрол. Липсват също така важни основни въпроси относно по-широките цели на одиторската проверка. Ако трябва да се изброят подобни „антикорупционни“ основни въпроси като например „Всички плащания ли са насрочени така, че да улесняват търговския кредит и да поощряват отстъпките при плащане?“, „Всички плащания точно ли са представени в публикуваните отчети?“, бихме изгубили избирателния подход, към който се стремим.

Предназначението на въпросника за основен контрол значително се различава от предназначението на по-популярния въпросник за вътрешния конт-

рол. **Въпросникът за вътрешния контрол** помага на одиторите да документират системата, като показват процедурите и съществуващите контролни мерки. Целта на **въпросника за основен контрол** е идентифицирането на контролните и тестовите цели на одиторската проверка. Други примери на въпроси за основен контрол са дадени в резюмиран вид по-долу.

Пример 2

Този пример се отнася до системата на разплащателни ведомости, относно която могат да се зададат следните въпроси:

1. Само на действителните служители ли се плаща?
2. На всеки действителен служител ли се заплаща това, което заслужава?
3. Всички напуснали работници и служители ли са отбелязани?

Пример 3

Този пример разглежда една система по събиране на вземанията. Въпросите в този случай са следните:

1. Събрани ли са всички дължими вземания?
2. Дължими ли са всички събрани вземания?
3. Всички събрани вземания ли са отбелязани т.е. изплатени, анулирани или отписани?
4. Правилно ли са изчислени и отчетени всички вземания, анулирания и отписвания?

3.7. СПИСЪЦИ, СВЪРЗАНИ С ЯВЛЕНИЯТА „ЗЛОУПОТРЕБА“ И „КОРУПЦИЯ“

Тези списъци обикновено са извадки от проверките за злоупотреби и корупция, получени от материалите на теста за съответствие и независимото тестване, съставляващи по-голямата част от структурата на системната одиторска проверка. Те служат за две основни цели:

1. Да систематизират всички извършени тестове, показващи какво е свършено за предотвратяването на злоупотреби и корупция. Това е особено полезно, когато рискът от злоупотреби е сравнително висок. Именно тези тестове дават на одитора сигурността, че е постигнал голяма част от най-значимите цели на одиторската проверка.

2. Одиторът трябва повторно да прегледа документите като уверение за адекватна работа, предназначена специално да предотвратява прояви на злоупотреби и корупция. Ако такива списъци се изготвят за всеки основен клиент

или отдел, извършването на повторните прегледи ще бъде много по-лесно и ефективно. Това е особено важно за одиторите, чиито отговорности са определени със закон.

В тази глава представихме на читателя основни методи за извършване на одиторска проверка, както и начини, чрез които тези методи могат да бъдат адаптирани към изискванията в различни ситуации за предотвратяване на злоупотреби и корупция. Ако някои одитори считат главата за прекалено схематична, ние им напомняме, че всички елементи на така представения подход - документирането на системи, задаването на въпроси за основен контрол, определянето на контролните мерки и извършването на независими тестове и тестове за съответствие не са прерогативи единствено на одитора. Разбира се, етапите, предшестващи тестовете, могат да се използват от всеки ръководител или друг професионалист, който е заинтересован да се намали рискът от злоупотреби.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. ГОЛЕМИ ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ И ДОГОВОРИ

В тази глава се разглеждат договорите за изпълнение на големи инвестиционни проекти. С тези договори се обясняват голяма част от редовните капиталови разходи, независимо дали първоначалното им финансиране е чрез собствен капитал, или от собствени приходоизточници.

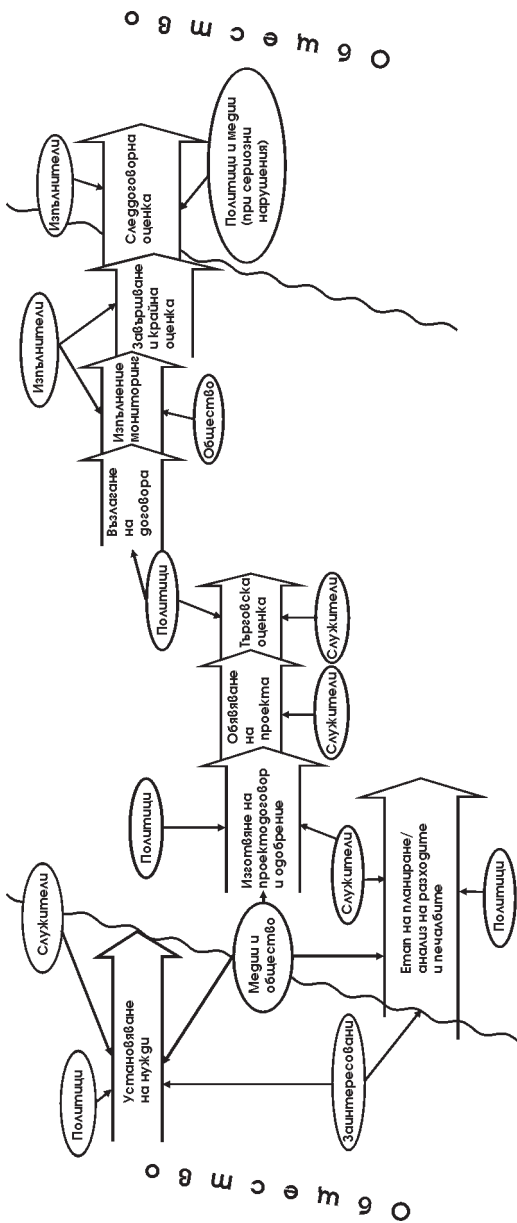
Друга важна група договори, текущи договори за постъпления, не са разглеждани в тази глава, защото те спадат към договори за покупки и кредиторски плащания. Основната разлика често се състои в това, обикновената поръчка да се замести от официален и подробен договор, влизаш в сила в началото на договорения период. Доставки на газ, водоснабдяване, поддръжката на асансьори и различни други услуги се фактурират по стандартния начин и се проверяват, като рисковете от злоупотреби се избягват по начин, прилаган към единичните доставки.

Договорите за задължителни или доброволни търгове с наддаване за доставка на услуги или за поддръжка на съоръжения придобиват все по-голямо значение на публичния сектор. Понякога политици и служители откриват с изненада, че повечето организации в публичния сектор имат дългогодишен опит в търгове с наддаване, натрупан много преди задължителните търгове с наддаване (ЗТН) да намерят приложение. При съставянето на тръжната документация за участие в ЗТН и при оценката на предложенията се изисква повишено внимание. Основната структура и мерките за намаляване на риска при работа с големи инвестиционни договори съществуват от известно време в повечето организации със значителен бюджет за инвестиции. На фигура 2 са представени ситуациите, свързани със ЗТН.

4.1. ГОЛЕМИ ИНВЕСТИЦИОННИ ДОГОВОРИ

До голяма степен процедурите, свързани с тези договори, се свеждат до изготвяне на договора, проучване, контрол и одитинг. За много организации тези договори са по-значими от всяка друга самостоятелна област, свързана с разходи, капитал или постъпления. Разпространено е мнението, че при инвестиционни договори винаги съществува значителен риск от корупция. Сумата, инвестирана в сделката, е висока и много често един изгоден договор по държавна поръчка може да определи границата между финансовия успех и

Фигура 2



банкрута на дадена компания. В тези случаи напрежението се прехвърля върху плещите на държавните служители и техните политически работодатели.

Дейностите по изпълнението на всеки мащабен инвестиционен договор - от съставянето на проекти за напояване до строежа на пътища, могат да бъдат класифицирани в десет основни направления, разгледани в тази глава.

Всяко направление често обхваща дейности, извършвани в продължение на няколко години - от установяване на потребността до оценка на минали договори. Всеки ръководител или одитор, целящ предотвратяването на злоупотреби и корупция, трябва да вземе под внимание всички тези етапи при изпълнение на професионалните си задължения.

4.2. УСТАНОВЯВАНЕ НА ПОТРЕБНОСТИТЕ

Този етап е в основата си политически, въпреки че на практика много от потребностите са по своята природа непротиворечиви. Добър пример за това е периодичният ремонт за поддръжка на сградния фонд, който малко политици биха поставили под въпрос.

От друга страна, потребността от нови строителни работи за болници, морски укрепления, военни съоръжения, пътища, тунели и т.н. често е свързана с много противоречия - политическият дебат относно тези нови дейности може да се разшири и да обхване всяко бъдещо капиталовложение или да окаже влияние върху оценката за описваните приходи.

4.3. СВОБОДА НА ИНФОРМАЦИЯТА ЗА ВСИЧКИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

При условие че страните, участващи в дебата, са добре информирани и той е открит и демократичен, рискът от корупция може да бъде значително намален. Против това твърдение се изтъква аргументът, че даден проект ще облагодетелства тесен кръг от хора за сметка на обществото или представлява неоправдани разходи. Въпреки това един внимателно следен от политиките дебат по въпроса за потребностите, цената и мотивите за създаването на инвестиционен проект може да подейства като средство за възпиране на откритото облагодетелстване на трети лица и други прояви на корупция.

Понякога държавните служители са изправени пред опити за натиск или отказ на информация, достъпна за пресата и обществото, освен ако не е защитена от Закона за официалната тайна. Такива опити за блокиране на достъпа до информация често могат да бъдат предизвикани от прояви на корупция.

Интересно е да се разгледат често споменаваните разлики между правителството и повечето други учреждения, от една страна, и публичния сектор, от друга. Всеки представител на дадена организация се страхува от мисълта, че, пропуски, злоупотреби или прояви на корупция, извършени в нея, могат да станат обществено достояние. Вероятно е властимащите да се опитат чрез сила да предотвратят изтичането на такава неудобна информация и представители на правителствените учреждения да отправят заплахи за лишаване от свобода към всички вътрешни служители, които изнесат такава информация - последици, надминаващи в голяма степен обикновените заплахи за загуба на работното място или за лишаване от очаквано повишение. Това несъмнено поставя правителствените отдели и ресорните министри в позиция, даваща им повече власт и възможности за корумпиране в сравнение с други държавни учреждения.

В други държавни учреждения служителите, работещи под натиска на политици или подставени лица, също могат да възпрепятстват разпространяването на информация. С много малки изключения (като например текстове от Закона за местното управление от 1972 г., отнасящи се до разискване на въпроси, свързани с поверителни дейности на физически лица или компании) законът защитава свободата на информацията и затруднява прикриването на неудобна информация. Най-важният въпрос е дали задържането на информация създава и насърчава злоупотребите и корупцията. Разделителната линия между корупцията за лична парична изгода и корупцията в по-общ политически смисъл понякога е трудно забележима. В публичния сектор ръководителят и одиторът трябва да бъдат особено внимателни към това разграничение.

4.4. ПРОБЛЕМИ ПРИ ПЛАНИРАНЕТО

Въпросът за укриването на информация е част от проблема за извличане на непочтени облаги от информация, независимо от това дали впоследствие тя бива разпространена, или не. При мащабни разработки, изискващи разрешение за планиране и строителство, участниците в търга трябва внимателно да оценят разходите по проекта, преди да определят окончателната цена. Служителите, работещи с тези разработки, имат достъп до ценна информация, която винаги трябва да бъде добре защитена.

Явен конфликт на интереси възниква в случаи, когато политик или държавен служител притежава акции в компания, опитваща се да получи разрешение за строителство или оценка на конкурентни оферти. В много от примерите за злоупотреби съществуват тайни споразумения между частни фирми и

държавни служители. Почти невъзможно е такива скрити намерения да получат гласност, освен ако няма сблъсък на интереси и някоя от страните не разпространи информация пред полицията или пресата. Съществуват официални списъци с дяловото участие на политици в различни компании. От държавните служители се изисква да декларират получаваните от тях дивиденди от външни фирми, работещи във взаимодействие с публични учреждения. Малко вероятно е обаче един политик или държавен служител, извършващ злоупотреби, да декларира своите доходи. Разбира се, изискването за деклариране на доходите има възпиращ ефект, но е почти невъзможно той да бъде измерен.

Свободата на информацията, публичността и общественото осъзнаване на интереси съществуват като даденост и мярка, предпазващи от проявите на корупция. Там, където определени политици или държавни служители имат власт за вземането на решения относно мащабни проекти, включващи големи разходи, рискът от корупция е по-голям. Всички тези фактори трябва да бъдат взети под внимание, преди да се предприемат действия за осъществяване на даден проект. След вземането на решение за участие възможностите за злоупотреби и корупция обикновено се увеличават.

4.5. ИЗГОТВЯНЕ И ПРИЛОЖЕНИЕ НА ДОГОВОРА

За всеки нов проект тези два взаимосвързани елемента са много важни (фиг. 2). Винаги съществува рискът консултанти или вътрешни експерти да препоръчат дейности, даващи предимство на участник, когото те предпочитат. Този риск е още по-реален, в случай че клиентът не е поставил подробни и недвусмислени изисквания. На този етап от създаването на един проект, проблемите, свързани с корупцията, се смесват до голяма степен с проблемите по оценка на пазарната стойност. Трябва да се обмислят основни въпроси като: как се конкурират различните проекти, какви са бъдещите очаквани приходи от различните проекти?

Ако се достигне добра пазарна стойност, обхватът на корупцията обикновено се стеснява. По-голяма вероятност за сключване на икономически изгоден договор носят предпоставките, ограничаващи се до реални потребности.

4.6. ОБЯВЯВАНЕ НА ТЪРГ С НАДДАВАНЕ

На този етап мерките за борба с корупцията варират от общи принципи, като свободата на информацията и открития дебат, към детайлно обмисляне на процедури, създаващи мерки за вътрешен контрол.

В края на процедурите по обявяването на търга, трябва да се вземат решения относно броя на поканените фирми и базата на офертите. Законът поставя известни изисквания. Така например Директивите на Европейската комисия, наскоро приети от Великобритания, изискват търгове, надвишаващи определена стойност, да бъдат обявени в "Юръпиън джърнъл", като тази стойност се променя в зависимост от курса на лирата стерлинга към еврото. Понякога на участниците в търга се отправят покани в открита или публично обявена рамка. Твърдението, че това е най-честният метод, често предизвиква спорове. При условие, че достатъчно информация и подробности за цената и естеството на работата се разпространяват в професионални списания, всички заинтересовани контрагенти имат възможност да направят своя интерес всеобщо достояние. Повечето организации обаче често свеждат възможния кръг от участници в търга до ограничен брой. От практическа и финансова гледна точка това е разумна стъпка, въпреки че списъкът с участниците може да бъде подбран от най-обещаващите оферти, получени в отговор на публична обява. Поради тази причина процедурата по селекцията трябва да бъде регистрирана в съответни протоколи. Често на отговорилите на първоначалната обява се изпраща описание на проекта, включващо изисквания за компютърния хардуер, за строителния дизайн и материали, изисквания за безопасност и др., в зависимост от естеството на работата. На този етап някои от първоначалните участници могат да оттеглят заявките си за участие.

Понякога се изготвят постоянни списъци на фирми, одобрени за работа в определени категории и при определен разходен лимит. Чрез прилагането на различни методи на подбор, от списъците могат да бъдат избрани всички или някои от фирмите. На този етап забелязваме, че рискът от корупция започва да се увеличава. Как бива одобрена една фирма? Как тя се придвижва от скромен списък за строителни услуги до мащабни строителни проекти? Кой избира фирмите от действителния списък, които да бъдат поканени за представяне на своите проекти? Кой определя критериите за селекция? Кой посочва причините за отпадането на една фирма от списъка? Въпросът кой да взема такива решения, подлежи на все по-малко критика, с все по-пълното документиране на причините за решенията и определянето им от обективни критерии.

В условия, при които пазарът реагира бавно или е непредсказуем, се препоръчва предявяване на следните изисквания към служителя:

1. Да се включат в един списък всички компании, на които е дадена положителна финансова оценка, направена от одитори или агенции за кредитен рейтинг.

2. Да се включи компанията, която е спечелила търга при подписването на последния подобен договор и не е санкционирана за некачествена работа или неизпълнение на сроковете.

3. Да се включат поне четири други фирми на ротативен принцип, така че целият списък да обхваща определен брой проекти, години и т.н.

Подобни изисквания, различаващи се в зависимост от естеството на работата, професионалният опит в тази област и законовите разпоредби, трябва да бъдат изготвени като процедура за избор на фирми.

И в частния, и в публичния сектор практическите изисквания и професионалният опит често диктуват нуждата от подбор на фирмите, които да бъдат допуснати до участие в търга. Най-важните въпроси са: как да се извърши селекцията и как да се гарантира справедливостта на подбора. Безпристрастността трябва да личи и при избора на контрагентите, участващи в целия проект или в части от него, и при окончателното възлагане на договора. За спазването на това изискване съществуват някои процедури и предпазни мерки, общоприети във всички държавни учреждения.

1. Предложенията на всички фирми, заявили желание да участват в търга, трябва да бъдат в стандартна форма. За много строителни и инженерни проекти стандартните формуляри се издават от Института по гражданско строителство или от правителството. Важно условие за намаляване на риска от корупция е даването на идентична първоначална информация на всеки контрагент, по едно и също време.

2. Всички посещения на място, предшествващи търга, трябва да бъдат контролирани и разрешени за всички участници. Това важи и при участието в търг с наддаване за договори за услуги. Ако някои от участниците не бъдат допуснати до оглед и не бъдат запознати с условията на проекта, те могат да пледират за непочтено отношение към тях. Тази предпазна мярка спада към условието за свобода на достъпа до информация.

3. Ако някой от участниците поиска допълнителна информация и такава му бъде предоставена, то същата информация трябва да се предостави на останалите контрагенти по съображения за равнопоставеност.

4. Всички оферти трябва да бъдат получени в определен срок и да не се отварят до определения за това момент. Отварянето трябва да стане в присъствието на независими служители, т.е. служители, които не представляват вътрешен колектив или такъв, участвал в досегашните етапи на търга. Обикновено висш представител на изпълнителната власт, председател на комисия или министър може да бъде включен в комисията по търга.

5. Тръжните документи трябва да бъдат подписани от всички членове на комисията, която ще отвори предложените проекти, за да се избегне рискът от замяна по-късно.

6. Крайните резултати се резюмират и изпращат на всяка фирма, заявила желание за участие в търга (без да се упоменават имената на конкурентите). По този начин, ако някоя оферта е променена, забавена или неполучена, засегнатата фирма ще може своевременно да уведоми за това.

4.7. ОЦЕНКА НА ТРЪЖНИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Процедурата по обявяване на търга преминава в оценка на тръжните предложения веднага, след като станат известни подробностите около предложенията или представените схеми. Оценката представлява намиране на участника, предложил най-ниската цена или най-изгодната оферта. Дори в някои случаи може да се наложи повторно изчисляване на стойности и количествени параметри, за да се гарантира, че крайното изчисление е правилно. Ако това не се направи, задължение на организацията клиент е да прецени дали неточностите, ако са допуснати такива, биха се отразили на резултата от сравняването на предложенията. Обикновено не се приема за непочтено контактуването с някой от участниците с цел изясняване на проблеми при финалния анализ, възникнали във връзка с изчисленията му, при условие че не му се предоставя информация относно резултатите от конкурса.

От друга страна, оценката на офертите може да бъде комплексна и много субективна. Техниките разход/приход могат да дадат на политици и други членове в комисията представа за измеримите разходи и печалби, включваща например една схема за дизайн и строеж. Но различните участници могат да представят различни разработки за дизайн, а освен това много от проблемите, които политиците дискутират, трудно биха се поддавали на количествено измерване. Оттук нататък във всички схеми оценката се връща отново на политическата сцена и свободата на информацията и откритият дебат още веднъж трябва да осигурят начини за борба с корупцията.

Често проблемът се състои в това, че въпросите за корупцията се повдигат известно време след приключване на дебата или оценката на предложените проекти. Поради тази причина всички оценки, особено анализите за приходи/разходи, трябва, подобно на протоколите от разискванията, да са изцяло документирани. Всички обвинения, а също така предприетите относно тях действия трябва да се отбележат. Тези мерки са полезни за обвинената страна, както и ответната реплика към обвиняващата страна.

4.8. ВЪЗЛАГАНЕ НА ДОГОВОРА

Реалното възлагане на договора, спечелил търга, може да се изразява в писменото уведомяване на избрания участник за неговия успех и за датата, от която договорът следва да влезе в сила. Но дори на този етап могат да възникнат рискове.

Ако началната дата не е посочена ясно в документацията, всяко отлагане може да се окаже скъпо струващо. Дори и така само голямо закъснение би заслужавало повторно провеждане на търга. Много голяма част от договорите за строителство са забавяни в началото. Тези първоначални, както и следващите забавяния, могат да бъдат предмет на претенции, възлизаци на големи суми. Достъпът до строителната площадка, условията на работа и нарушаването на правата на околните собственици трябва да бъдат изрично отбелязани в договора. Учудващо е как скъпо струващо отлагане, след възлагане договора, може да предизвика разглеждането на въпроси за времетраенето и условията на работа, дата на започване, достъп на служители от фирмата клиент до строителната площадка и т.н. Разделителната линия между некачествено изготвения проект или недоброто управление на договора, от една страна, и умишленото и вероятно свързано със злоупотребите отлагане на изпълнението, от друга, често е много трудно определяемо.

4.9. КОНТРОЛ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Трудности в интерпретацията и измерванията може да възникват през целия период, в който се контролира изпълнението на договора. Разграничението между клиент и изпълнител по договора трябва да се поддържа на всички нива, за да се предотврати възможността държавната организация да бъде обвинена в непочтеност или корупция. През периода, за който е подписан договорът, е възможно служителите от фирмата клиент да бъдат подлагани на натиск от страна на бивши колеги и лица, с които са работили, да пренебрегват грешки, допуснати при изпълнението, да се съгласят за удължаване на сроковете и т.н. Възможно е да възникнат спорове между изпълнителя и клиента относно вината за забавеното или некачественото доставяне на стоки. Обичайна практика е да се отправят предупреждения и да се определят наказания, в случай че страната по договора не изпълни стандартни изисквания, като време за реагиране в спешни ситуации, срокове и други количествени параметри. В тези случаи определени основни мерки за контрол трябва да влязат в сила през периода на изпълнение на договора.

Разделение на задълженията между клиент и изпълнител по договора

На пръв поглед този въпрос изглежда съвсем ясен. Много от изпълнителите по договорите обаче предлагат консултантски и други експертни услуги при изготвяне и управление на договори. Ако клиентът се изкуши да ползва тези услуги или не разбира връзките между една очевидно независима консултантска услуга и услуга, извършена от страна по договора, тогава може да възникне сериозен конфликт на интереси. Разделението трябва да се спазва и когато някой вътрешен колектив спечели конкурса. Спазването на разделението може да е по-трудно, когато клиентът и изпълнителят работят в едно и също помещение. В този случай, освен ако не е постигнато споразумение да не се канят други контрагенти, липсата на разделение може да предизвика упреци в злоупотреби и създаване на конфликти. Затова всички измервания и изчисления трябва да бъдат извършени независимо от изпълнителя по договора.

Посещения на място

Подробностите за всички посещения на ръководители и одитори от фирмата клиент или други експерти, неучастващи в изпълнението на договора, трябва да бъдат документирани, подписани и датирани. При спорове, възникнали по-късно, тази документация може да предостави ценна информация във връзка с аргументите на двете страни. Дори и при добър метод на управление липсата на правилно документирана инспекция е голям стимул за всеки потенциален извършител на злоупотреби.

Доклади на ръководството

Редовните и навременни доклади, включващи съпоставка на бюджетните с действителните разходи, поръчки, отсрочки, искове за щети, подобрения и количествен контрол, трябва да бъдат изготвени на основата на пряко наблюдение върху събитието, за което се отнасят. Първият знак за злоупотреби често е невъзможността да се даде разумно обяснение за неизпълнение на уговорени срокове или надхвърляне лимита на средствата. Голямото неудобство на такъв доклад е, че от служителя, на когото е възложено неговото изготвяне, се изисква да се съсредоточи върху работата на колегите си и да поеме цялата отговорност за това, че насочва съмненията или подозренията си за прояви на корупция или злоупотреби към своите колеги. В този случай ситуацията е много по-различна и изисква много повече независимост и сила на характе-

ра, отколкото при съставянето на обикновен доклад, представляващ обичайна част от работата на останалите служители. Основното преимущество на извънредния доклад се отнася до редовните процеси, при които главните ръководители са принудени да упражнят правомощията си.

Извънредният доклад при изпълнението на мащабни договори се различава от този, отнасящ се до административни дейности. При големите договори определянето на срокове и оценката на продукта се изготвят с елемент на субективна преценка и един непланиран преразход често е непредвидим и не е причина за тревога. Етапът на завършване на основните строителни работи рядко може да бъде установен с такава точност, с каквато се определя завършващият етап при производството на даден механичен компонент. Поради тези причини редовните доклади на ръководството са по-ценни при борбата с корупцията, отколкото извънредните, при условие че управленското тяло е предприело необходимите действия.

Документи за мястото на строеж

Документацията за мястото трябва да бъде актуална и налице с оглед евентуална инспекция. Посещенията на мястото, организирани със съдействието на главните ръководители, трябва да се извършват в кратък срок и всички свързани с тях документи да са налице. Подробеностите при инспекцията на отделните договори са различни, но един от най-значимите елементи е да се направи проверка на плащанията по дати и за извършената работа.

Доставки

Доставките на място, издадените срещу тях фактури и контролът върху стоките на склад трябва да бъдат разрешени и контролирани. За всички доставки и щети и връщания на доставки трябва да има подписани разрешения, указващи и съответната стойност.

Гаранция за добро изпълнение

Стандартна практика е изпълнителят по договора да изготви гаранция за добро изпълнение. Тя не възпира или предпазва от действия с цел злоупотреба, но може да осигури известна компенсация, ако за злоупотреби, извършени от изпълнителят по договора, се докаже, че са ощетили клиента.

Плащания

Различните плащания като например плащания при непредвидени обстоятелства, директни плащания на клиента за сътрудниците на изпълнителя по договора трябва да бъдат извършвани само с разрешение от управлението в

организацията клиент. Ако се изплащат средства, които не са били предвидени първоначално в договора, то веригата на публична отчетност от политиките през служителите, представляващи клиента, до изпълнителя на договора може да се разпадне. Накратко, всичко, което не се включва директно в обхвата на „сметка получени количества“, „удостоверени поръчки“ в условията на първоначалния договор, както и всички подробности, съставляващи част от този договор, трябва да бъдат обяснени изчерпателно със съгласието на главните ръководители.

4.10. ЗАВЪРШВАНЕ И СЧЕТОВОДНО ПРИКЛЮЧВАНЕ

Въпреки че счетоводното приключване представлява уреждане на сметки на страните по договора, те могат да бъдат изготвени от главни вътрешни специалисти, например инспектор, или от консултант като трета страна. Това е значима област, в която вътрешните одитори могат да предприемат атестационна проверка, т.е. да удостоверяват точността на сметките. В повечето случаи инспекторите, инженерите и архитектите на клиента, както и текущите одиторските проверки осигуряват документиран доказателства в подкрепа на окончателните резултати. Посещенията на място, подобно на текущите одиторски проверки, се предприемат през цялото време на изпълнението на договора както одиторските проверки за удостоверяване на различни междинни елементи. В идеалния случай намесата на одитора се извършва периодично, през цялото време на изпълнение на договора, особено през ключовите етапи за проверка на контролните мерки, идентифицирани до момента.

При големи инвестиционни проекти текущият одиторски контрол е желателен, но може да не е осъществим при всички договори, освен ако одиторската секция има особено големи ресурси или са предприети неголям брой инвестиционни проекти. Въпреки това атестацията на окончателните резултати все пак може да осигури ценна информация относно вероятността за извършване на злоупотреби при оценката на тръжните предложения и изпълнението на договора. За съжаление по-ранните етапи, като определяне потребността от проект, определяне на подходящия тип проект и подборът на участниците в търга, често остават извън обхвата на независимата преценка на този по-късен етап.

Имайки предвид вероятната необходимост да се върнем колкото е възможно по-назад, преди етапа на оценка на окончателния резултат, съставихме контролен списък в приложение 4.1. Работата по счетоводното приключ-

ване, извършвана от одитора и инспектора, и по подготовката на сметките в общи линии се изразява в проверка на пресмятанията и фактите: дали всички стойности съответстват на първоначалните сметки; дали всички второстепенни суми са сведени до тази от окончателния резултат.

Трудно е да се очертаят специални методи на проверка, предпазващи от корупция на този финален етап, защото цялата подготовка и одит на счетоводното приключване са в известен смисъл контрол, насочен срещу корупцията, но специално трябва да се отбележат следните моменти:

1. Всяка промяна в условията на първоначално публикувания договор, в схемата на цените, „сметка получени количества“ и т.н. трябва да бъде парафирана от двете страни.

2. Всички промени в окончателните резултати, текущите сметки, поръчките и другите документи, които се представят в подкрепа на плащанията, трябва да са парафирани по гореописания начин и придружени и от писмени обяснения, освен ако не представляват очевидни печатни грешки.

3. Всички окончателни резултати и текуща документация трябва да бъдат предадени на клиента в оригинал.

4. Липсващите разписки, особено тези за различни доставки и продължително изпълнение във времето, трябва да бъдат разследвани и ако е възможно, да бъдат намерени техни копия, предоставени на страните по договора или на доставчиците. При необходимост клиентът трябва да откаже да заплати дължимото.

5. Данните за извършената през деня работа, като например график на работното време, трябва да бъдат подписани от съответния чиновник или инспектор, определен от клиента.

6. Файловете с кореспонденция трябва да бъдат обстойно проверени, особено за информация, свързана със сътрудниците на изпълнителя по договора, както и всякакви оплаквания и спорове. Всички подробности за преговори, състояли се преди и след подаване на документите за участие в търга, трябва да присъстват във файла за кореспонденция. Стандартна практика трябва да бъде архивирането на всички писма, квоти, обявени суми и записки или бележки по телефона.

7. Много често първоначално предложените суми се оказват по-високи от сумите, определени в бюджета. Повторно провеждане на търг може да оскъпи и забави изпълнението на договора; ако сумите съществено не надвишават бюджета, повторно изготвяне на проект или търсенето на други източници на средства, може да се окаже безсмислено. Участниците трябва да бъдат

поканени да намалят предложените суми, като покажат всички лесно постижими спестявания, които могат да се направят според тях, във връзка с определени материали, забавени начални дати и т.н. В този случай са необходими писмени доказателства, които:

а) удостоверяват, че на всички първоначални участници в конкурса са предоставени възможности да преговарят повторно на равни начала. Така например, ако на някой от участниците се разреши да замени един материал с друг по-евтин, то всички останали трябва да бъдат уведомени за тази промяна.

б) удостоверяват, че на никого от участниците не са разкривани подробности от други оферти или за връзки между самите компании.

4.11. КРАЙНА ОЦЕНКА И ОТПУСКАНЕ НА СРЕДСТВА

Този етап обикновено е изпълняван най-некачествено. Освобождането на замразените средства често е формалност, при която архитект или инженер удостоверява, че основната работа няма значителни дефекти, след като минимални подобрения и поправки бъдат обсъдени с контрагента. Това е моментът, когато ръководството трябва да си зададе въпросите: „Взехме ли правилните решения през по-ранните етапи, определяйки потребностите, осъществимостта и най-добрия договорен проект? Най-подходящия контрагент ли избрахме?“ В основата си такива въпроси са от оперативен характер или са свързани с оценка на пазарната стойност. Но много често при ниска пазарна стойност е възможна корупция.

4.12. ДРУГИ ДОГОВОРИ

Въпреки че одиторската проверка е насочена към инвестиционните договори, тя се използва все по-често при оценката и на други мащабни договори. Повечето държавни учреждения сключват многобройни договори в рамките на един месец, а понякога и за дни, но одиторската проверка може да формира стабилна база за защитата на други мащабни договори от корупция. От допълнителен коментар се нуждаят някои аспекти, имащи широко приложение в договори, различни от инвестиционните.

Консултантски договори

Договори с фирми на консултанти и специалисти носят особени рискове във връзка с назначаването на консултант. Назначаването на консултантите може:

- 1) да е част от по-голям проект (при консултанти архитекти или инженери) като част от проект за строителство;
- 2) да е за работа в определени периоди от време, при които наемането на постоянно работно време е икономически неизгодно;
- 3) да бъде комисия за специализирани съвети.

Наемането на консултанти трябва да се осъществява по процедурите, по които се набират другите контрагенти. Тяхната персонална връзка с организацията може да има решаващо значение при избора на консултант. Този факт често поставя консултанта в приятелски отношения с неговия клиент в сравнение с една средна строителна фирма. Много организации продължават да наемат повторно определени консултанти с мотива, че те разбират особените изисквания на организацията по-добре от представителите на една нова фирма. Създават се т.нар. професионални взаимоотношения, които включват доверие и приспособимост при работни споразумения. Както беше подчертано навсякъде, ръководителят в публичния сектор трябва да има предвид, че работи в интерес на широката общественост и трябва да изпълнява задълженията си почтено. Повечето организации в публичния сектор, които използват консултантски услуги по гореописания начин, натрупват работа, достатъчна за създаването на трайни връзки с няколко консултантски фирми. Още повече, че всеки разумен консултант ще оцени позицията на държавния служител като различна от тази на един местен предприемач. Поради тези причини нормална практика трябва да бъде съставянето на списък от консултанти, при което работата да се предлага на конкурентна основа. Ако установените стандартни цени се предлагат от всички участници, тогава наемането на комисиите на ротационен принцип може да предпази клиента от необходимостта да отправя повторна покана към фирми, чиито стандарти не са достатъчно високи. Официалните условия по наемането на консултанти трябва да бъдат направени публично достояние и да бъдат ясно формулирани в договори или в кореспонденция, която лесно може да се провери, като се съпоставят обявените такси.

Официалната оценка след извършването на услугата трябва да бъде записана в консултантски доклад или друга разработка, с формулирани мотиви за критика или препоръки за връзка с фирмата в бъдеще.

Задължителни търгове с наддаване (ЗТН)

Тази форма на търг е характерна за публичния сектор. Всяка организация е задължена със закон да потърси различни оферти. Основната обосновка зависи много от ценностите и политическите възгледи. ЗТН ще увеличат ли ефикасността, като се намали цената или увеличи качеството на обществените

услуги? Ще се насочат ли данъците към касите на компании за сметка на щети или евентуален банкрут за други? Дали ЗТН карат организациите от общественения сектор да се съревновават или подражават на по-ефикасния свободен пазар? Тези, както и при много други подобни въпроси лежат в основата на идеята за справедливост. Справедливостта е много субективна категория, но ако един държавен служител не работи по начин, приет от всички за справедлив, то почти сигурно е, че той ще бъде смятан за корумпиран.

Вероятно е да се упражнява открит натиск от страна на колеги, които са заложили своята политическа кариера на успеха в конкурса при ЗТН. При такива обстоятелства една от малкото ефективни мерки, предпазващи от корупция, е поддържането на ясно разграничение между задълженията на клиента и тези на изпълнителя. Понякога е трудно да се идентифицира клиентът. По принцип клиент е данъкоплатецът или избирателят. Министърът или отделът, на който е възложен контролът върху функцията на ЗТН, е политическият клиент. Но за целите на практиката, служителите трябва да играят ролята на клиент. Те трябва да определят метода за подбор на контрагентите, да оценят предложените договори и в зависимост от естеството на услугата да оценяват най-различни бизнеспредложения.

Мотивите за избора на определен контрагент трябва да се оповестят публично. В повечето случаи това е предложението с най-ниска цена или най-високи приходи, определено с различни количествени методи. Често самото количествено измерване на услугата в уговорените срокове се оказва трудноизпълнимо. Най-важният момент е, измерванията на разходите за изпълнение да бъдат ясно дефинирани и одобрени от политическите представители много преди изтеглянето на офертите. Всяка промяна на позициите след отварянето на предложенията или предстоящата им оценка трябва да бъде публично документирана.

Напрегнатата обстановка при провеждането на ЗТН в някои държавни учреждения изисква рутинните за един служител решения да бъдат потвърдени на най-високо равнище. Този факт предполага евентуална консултация с адвокат, одитор или търсене на мнение от трета страна.

От голямо значение е стимулирането на открит обществен дебат, както и наличието на обществен достъп до информацията от самото начало на процеса. С определянето на потребностите трябва да се въведе строг контрол върху условията на възлагане на договора. Финалната оценка на предложенията трябва да подлежи на открити политически решения, подобно етапа на установяване на потребност и изграждането на проекта. Инвестиционните проекти следват тази основна последователност, описана в приложение 4.1.

Най-рисковите аспекти на един мащабен проект обикновено са следните:

- 1) концепция и политическо одобрение (включително даването на съгласие за планиране и строителство), свързани с натиск върху политици;
- 2) тръжни процедури;
- 3) удостоверяване за завършена работа или промени;
- 4) удостоверяване на некачествено изпълнение.

Независимо от това дали проектът е за строителство, или за друга обществена услуга, трябва да се поддържа ясно разграничение между задълженията на клиента и изпълнителя. Всички промени трябва да бъдат документирани, а разходите да бъдат контролирани от клиента. Етапът на счетоводно приключване е решаваща контролна мярка, която обединява документните доказателства за всеки етап на работата, както и други непроверени доказателства. Завършването на проекта не означава край нито на неговата оценка, нито на риска от корупция. Затова ръководството трябва да вземе мерки, с които да осигури коригирането на всякакви дефекти, липси и др.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1. Одиторска проверка на счетоводното приключване на изпълнителя

1. Проследяване на всички стойности от първоначалната “сметка получени количества” до окончателния резултат.
2. Проверка на всички показани нараствания на стойностите.
3. Проверка на всички разширения (количества, стойности).
4. Пресмятане на разширенията за съпоставка със сумите (като се провери дали кредитите, където е уместно, са приспаднати).
5. Проверка дали правилните суми са вписани в раздел “обобщени сметки”.
6. Проследяване на обобщените сметки до окончателния резултат.
7. Проверка дали точният размер на общата сума е утвърден от инженера или архитекта.
8. Съгласуване на общите плащания с главната счетоводна книга или запис на плащания.
9. Проверка на плащанията, изброени в главната счетоводна книга и издадените сертификати. Сертификатите трябва да са подписани от инженера или архитекта.
10. Всяка отделна фактура за заплащане на консултанти трябва да бъде съгласувана със стойностите и вида на работата, определена чрез размяна на писма или договор.

ГЛАВА ПЕТА. ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ

В тази глава се изследват различни ефекти на информационните технологии при борбата със злоупотребите и корупцията. Авторът разглежда и въпроса за юридическата рамка, наложил се в последното десетилетие, в опит да се приведе законът в съответствие с технологиите, въпреки че тази рамка се простира далеч извън границите на по-тясната област на криминалните аспекти на корупцията. В подкрепа на ключовите законодателни аспекти е използвано и приложение.

Проявите на корупция, свързани с информационните технологии, имат отношение към повечето ситуации, разгледани в предишните глави. Тази част цели да насочи вниманието към специфичните мерки за борба с корупцията, свързани с информационните технологии, както и да разгледа традиционните мерки при работа с компютри.

5.1. ЗАЩО КОМПЮТРИТЕ ИЗИСКВАТ СПЕЦИАЛНО ВНИМАНИЕ?

Повечето важни системи, особено в публичния сектор, са компютеризирани. Общият системен одиторски подход, определящ основните мерки за намаляване проявите на корупция или разкриването на такава, може да се прилага с еднаква сила и при компютеризирани системи.

Понякога компютрите могат да прикриват действия по-успешно от писмените документи. Тяхната защита срещу неразрешен достъп и защитата на отчетността лесно може да бъде преодоляна. За повечето организации е трудно да се придържат към бързо променящите се технологии, което разширява полето за действие на престъпниците. Такива промени могат да поставят корумпираните служители в по-малко отговорна позиция.

Много злоупотребни, като неразрешен трансфер на парични суми, могат да бъдат извършени по-бързо благодарение на компютрите.

Компютърните злоупотребни се извършват предимно от доверени служители, за които техните ръководители или колеги не са допускали, че биха използвали информационните технологии по такъв начин. От една страна, компютърните технологии са все още новост, а, от друга, те се променят постоянно. Всяка крачка в развитието им носи допълнителни рискове или изисква нови защитни мерки. Целите и мотивите на извършителите остават същите.

Някои доказателства сочат човешкото его или предизвикателството като допълнителни мотиви за компютърните престъпления.

Проучване от 1990 г. показва, че компютърните злоупотреби са най-големи сред дейностите на доставчиците и кредиторите. Досега злоупотребите, свързани с въвеждането на данни, са най-сериозни. Една наскоро появила се форма на компютърна злоупотреба, компютърният вирус, е причинител на една трета от общия брой инциденти, отбелязани в изследването.

По-голямата част от компютърните злоупотреби според дефиницията на Европейската комисия са свързани с вътрешния персонал. Около една трета от всички инциденти са извършени от служители от ръководството или надзора, подчертаващо необходимостта от подробно преразглеждане и усилия от страна на управителното тяло при назначаването и контрола на персонала.

Останалата част от тази глава не предлага доказана методология за предотвратяване на конкретни престъпления в конкретни случаи, но насочвайки вниманието към някои специални характеристики, тя подчертава особеното значение на изпитани превантивни мерки и цели ограничаване на случаите на преднамерена компютърна злоупотреба.

5.2. РАЗДЕЛЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА

Този тип контрол се среща във всички компютризирани системи, които извършват финансови операции или движение на активи. В общи линии разделението на задълженията е следното:

потребител - въвеждане на данните от потребителя на персонален компютър;

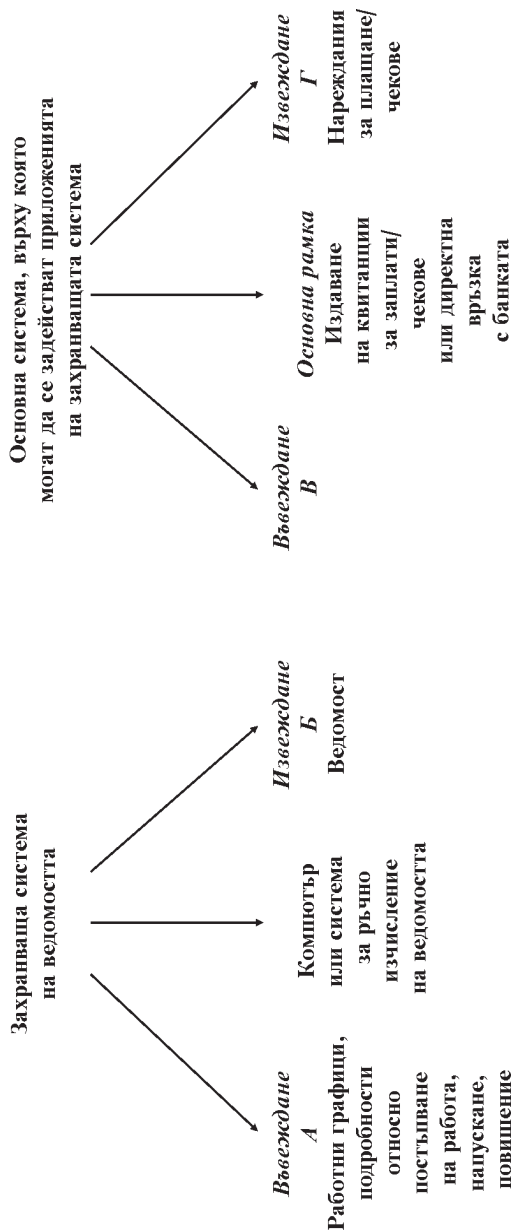
програмист - защита и поддръжка на операционните системи, софтуер и хардуер; развитие и корекция на програми;

оператор - обработка и охрана на ценни документи като чекове или лицензи;

оператор - актуализация и защита на данните.

Разделението на задълженията е сериозен проблем за голям брой сравнително малки обекти, или т. нар. отворени системи, които включват компютърни мрежи от свързани процесори или терминали, свързани с вторична процесорна единица. Наблюдението, стриктният контрол на паролите и ясният разбираем одиторски контрол могат да компенсират рисковете, до които води липсата на разделение в повечето случаи. Тази липса обаче може да увеличи рисковете от тайни споразумения, които са един от най-трудно разкриваемите методи на измама.

Фигура 3



5.3. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ, СВЪРЗАНИ С КОМПЮТЪРНАТА ОБРАБОТКА

Те включват проверката на действителните плащания, трансфера на активи и т.н., обработвани на компютъра, и съпоставянето им с първоначалната документация, която удостоверява причините и пълномощията за извършване на сделката.

Компютърно изведените данни могат да бъдат потвърдени изцяло или лесно равнени при съпоставката им с ръчно обработените резултати или с други извеждания от захранващата система, която осигурява въвежданите данни на компютъра. Например със системата на ведомостта за заплати, виж фигура 3.

Компютър с основна рамка като тази на фигура 3 обикновено се използва за най-различни цели, всяка със своя собствена захранваща система. Например служителят, отговарящ за контрола по ведомостта, или счетоводителят на по-горното ниво трябва да е сигурен, че неговите инструкции са изпълнени веднага щом са получени. Проверката, независимо дали цялостна или частична, трябва да се направи поверително, но открито. Персоналът, включително всички потенциални извършители на злоупотреби, трябва да знаят за извършването на редовни и внезапни проверки и че цялата лична информация се пази като поверителна.

Същите цялостни съпоставяния между системите трябва да бъдат извършени за всички други основни раздели, като длъжници, кредитори и др.

5.4. ВЪВЕЖДАНЕ НА ДАННИ

Въпреки че компютризираните системи се използват за обработка на данни, тази обработка е възникнала от първоначалното въвеждане на писмена информация или необработени данни. Първоначално въвежданите данни могат да бъдат предоставени от външно лице, чрез документи, изготвени на компютър. При първоначалното въвеждане не съществува все още директна връзка между компютърните системи. Този етап е един от най-податливите на манипулации, свързани със злоупотреби. Тези рискове изискват превантивни мерки, които обхващат разрешение за достъп до данни и първоначален преглед на необработените данни.

Разрешение за въвеждане на данни

Разрешението трябва да е получено от потребителя, като се посочва определено ниво на отговорност. В идеалния случай сумите, въведени чрез

компютризираните хранващи системи, трябва директно да се проверяват и съпоставят с извежданите суми, които произвежда вече актуализираната система.

5.5. ПЪРВОНАЧАЛНА ПРОВЕРКА

Данните трябва да бъдат подложени на тест за валидност веднага след въвеждането. Те могат да включват проверка на минималните и максималните парични стойности за отделни сделки; сравнение на въвежданите записи със списъци на неприемливи параметри като например неприемливи дати за сделки, променени адреси и др. Най-общо казано, независимо от процедурите за програмирано преглеждане на данните, колкото по-рано се предприеме такова, толкова по-малък ще бъде рискът от извършване на злоупотреби.

5.6. АКТУАЛИЗАЦИЯ И ОБРАБОТКА НА ДАННИТЕ

Въвежданите данни обикновено се използват за актуализиране на постоянната информация за доставчици, длъжници, сметки за наем и др. Решаващо значение има строгата охрана на достъпа до тези постоянни данни, или т.нар. оперативни файлове. Ако подробности относно недвижимата собственост, наеми, такси, и др. бъдат унищожени или по друг начин манипулирани, размерите на злоупотребата могат да останат напълно незабелязани за неограничен период от време. За да се нанесе сравнително тежка вреда при въвеждането на данните по една сделка, неразрешената намеса трябва да се повтори неколкостранно, като всеки път се поема рискът от разкриване.

В идеалния случай потребителят на данните трябва да контролира или да извършва редовна проверка на оперативния файл, съхраняващ постоянна информация. Това се оказва трудно, особено в случаи, при които потребителят е малък отдел, който не може да отделя време за проверки. Но при всички случаи оперативният файл и контролните мерки, отнасящи се до поправките до този момент, трябва да бъдат редовно прегледани от главен програмист, аналитик или компютърен одитор, който не е участвал в съставянето на операционната система или приложението на оперативния файл.

По време на актуализиране на главната оперативна система се изисква стандартното разделение на задълженията между оперативния персонал (включително служителите, извършващи подготовка на данните, въвеждане и контрол) и програмистите. Това разделение често не се изпълнява ежедневно, когато с програмистите се консултират относно неизправности в софтуера, кой-

то те са инсталирали или оформяли. На практика, като се има предвид тенденцията при много организации за преминаване към процесорни системи, този контрол често се оказва трудно приложим. Въпреки това, когато не се спази принципа на разделението, потенциалният риск от злоупотреби и корупция се увеличава, както показва и статистиката. Ръководството трябва да намери други мерки за контрол, компенсирани липсата на разделение на задълженията.

Сред другите възможни начини за упражняване на контрол е редовният преглед на контролната информация на ръководството, отнасяща се до:

- 1) поправка на програми;
- 2) поправка на данни;
- 3) достъп (или неуспешни опити за достъп) до данните, особено по време на актуализация.

Други възможни контролни мерки, компенсирани неадекватното разделение на задълженията, са допълнителният надзор и кодирането с пароли на важни данни, подлежащи на прехвърляне или актуализация.

5.7. ЮРИДИЧЕСКА СТРУКТУРА

В глава първа, читателят се запозна с това, как законът дефинира явлението „корупция“. По-долу са изложени два закона, опитващи се да разширят и осъвременят това понятие:

Закон за компютърните злоупотреби, 1990 г.

В продължение на много години, беше считано, че гражданското и криминалното право са били подходящите правни области за разрешаване на проблемите, свързани с компютърни престъпления. Най-същественото различие беше злодеянието, а не средството за неговото извършване. Явленията компютърно пиратство и компютърни вируси, изглежда, са главните постижения, които успяха да поставят под съмнение тази гледна точка. Пиратството се отнася към придобиването на неразрешен достъп до компютърни данни, най-често в резултат на липса на съответния контрол върху телефонните връзки или необезопасена мрежа.

Компютърният вирус е програмирана пречка за работа с данните, съхранени в паметта. Обикновено вирусът пристига посредством заразено или фалшифицирано програмно осигуряване, което е било закупено или копирано на магнитния диск. Също както един биологичен вирус той се възпроизвежда в процеса на изпълняване на програмите в компютъра. Най-обезпокояващата

характеристика на компютърния вирус е относителната лекота на трансмисия между организации и местоположения.

Оказва се, че нито едно от тези две съществени явления не са разгледани от закона по подобаващ начин. Всъщност твърди се, че има други подобни пропуски, като например липсата на мерки за борба с международните компютърни злоупотреби и също липсата на прецизна дефиниция за „компютър“.

Закон за защита на данните, 1984 г.

Това е един любопитен и полезен закон, представляващ списък от законови предписания. Първоначално законът не е имал за цел да се занимава с корупцията. Той по-скоро цели да осигури акуратно и безопасно съхраняване на данни.

Законът също така се основава на осем принципа, направляващи събирането, съхраняването, употребата и разпространението на компютърно съхранявани данни. Тяхното най-важно качество е, че осигуряват безопасно съхраняване на данни, използвани единствено и само за законови и регистрирани цели.

Тази глава разглежда корупцията, свързана с информационните технологии. Компютризираната работна среда се е превърнала в характерна черта за почти всички органи на публичния сектор. Определени стандартни процедури, засягащи информационните технологии, придобиват допълнителна значимост. Важни са самостоятелната финансова ревизия и независимият подход при управлението на информационни технологии.

Това е така за случаите, в които се внедряват нови системи. Трябва да съществуват регулатори, отговарящи на следните цели:

1. Новата технология задоволява действителни нужди и е в съответствие с политиката и корпоративната стратегия на компанията.
2. Технологиите се използват почтено, икономично и ефективно.
3. Прецизност на финансовата информация от всяка една система.
4. Адекватност на всяка система като цяло, и всички нейни форми на контрол.

Ако се вземе предвид необходимостта от придържане към технологичното развитие, то достигането до такъв начин на мислене би могло да представи на ръководителя или одитора оригинално професионално предизвикателство.

III. ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ЕВРОПЕЙСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРОСТРАНСТВО*

ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО

Концепциите на административното право се различават в различните държавни системи. Въпреки това е възможно да се възприеме едно общо определение. Административното право е сбор от принципи и правила, които се отнасят до организацията и управлението на държавната администрация и до отношенията между нея и гражданите.

Принципите на административното право, които определят стандартите и поведението на държавните служители, обикновено са отразени в различни видове нормативни актове, от конституцията до актове на парламента, делегираното законодателство, както и практиката на съдилищата, които се занимават с жалби, свързани с държавната администрация. Такъв е случаят в страни като Белгия, Франция, Гърция, Ирландия и Великобритания. Други държави използват общ кодекс за административните процедури, който събира много от тези принципи и прави опит да ги систематизира. Така е в Австрия (1925), България (1979), Дания (1985), Германия (1976), Унгария (1957), Холандия (1994), Полша (1960), Португалия (1991) и Испания (1958).

Тези административни принципи не се основават само на добрата воля, а са включени в различни институции и административни процедури на всички нива. Лицата от обществената сфера са правно задължени да се съобразяват с тези правни принципи. Те трябва да бъдат съблюдавани от независими контролни органи, системи за правосъдие и прилагане на закона, парламентарен контрол и чрез осигуряване на възможности за изслушване и компенсация на физически и юридически лица.

В сферата на правото на Европейската общност (ЕО) Европейският съд е утвърдил много принципи на административното право, като за целта е използвал основните правни принципи в тази област, общи за страните - членки на Европейския съюз (ЕС). Особено важни принципи, които всички държави членки трябва да прилагат на местно ниво, са: принципът за администриране

* European Principles for Public Administration, SIGMA Papers: No. 27, November 22, 1999

чрез закон; принципите за пропорционалност; за правна сигурност, защита на законовите очаквания, недискриминация, правото на изслушване по време на административните процедури по вземане на решение, справедливи условия за достъп на физически лица до административните съдилища, извъндоговорна отговорност на държавната администрация.

Ако се опитаме да систематизираме основните принципи на административното право, общи за западноевропейските държави, можем да определим следните групи: 1) надеждност и предсказуемост (правна сигурност); 2) откритост и прозрачност; 3) отчетност и 4) ефикасност и ефективност.

Надеждност и предсказуемост

Редица механизми и принципи на административното право работят в полза на надеждността и предсказуемостта (наричани още правна сигурност или юридическа сигурност) на действията и решенията на държавната администрация. Всички тези принципи се опитват да премахнат своеволието в обществените дела.

Господството на закона е многолик механизъм за надеждност и предсказуемост. То предполага принципа „администрация чрез закон“, т.е. означава, че държавната администрация трябва да разпределя отговорността според закона. Държавните власти вземат решения, като следват определени правила и принципи, прилагани безпристрастно към всеки, който попада в тяхната сфера на действие. Подчертават се неутралността и общоприложимостта (принципът за недискриминация). Държавната администрация трябва да взема решения въз основа на правилата и критериите за интерпретация, определени от съдилищата. Господството на закона се противопоставя на произволната власт, връзкаството и други отклонения. То изисква строга йерархия на правните норми, прилагани от независими съдилища. Държавните органи нямат власт да противоречат на приетите и огласени общи правила при вземането на определено решение. В господството на закона е заложена идеята за правната компетенция. Държавните органи могат да вземат решения само по въпроси, за които имат правна юрисдикция. Компетентността в този контекст означава изрично и законно дадена власт за вземане на решения по даден въпрос от обществен интерес, която не само дава законова възможност на държавния орган да взема решения, но и го задължава да поеме отговорност. Компетентният държавен орган не може да избегне тази отговорност. В този смисъл юрисдикцията (или компетентността) е равна на отговорност. Идеята за компетентността се прилага строго и решение, взето от орган

без правна юрисдикция, е невалидно и ще бъде определено като невалидно от съдилищата.

Надеждността и предсказуемостта не са задължително в противоречие с административната свобода на действие. Свободата на действие и своеволието не са едно и също нещо. Решенията, взети по лично усмотрение, се отнасят до въпроси, при които е оставена някаква възможност за избор според правната рамка на вземащия решения. Правомощия за вземане на решения по лична преценка се дават на лицата в администрацията по ред причини. Свободата на действие не означава беззаконие. Решенията по лична преценка са необходими, тъй като законът не може да предвиди всяко обстоятелство, което може да възникне в бъдещи ситуации. Той може изрично да позволява на държавните органи да вземат решения по лична преценка. Съдилищата са развили правна доктрина за административната свобода на действие. Тя съдържа различни принципи, определящи и ограничаващи използването на личната преценка. Между тези принципи са задължаващите администрацията да работи добросъвестно, да се съобразява с обществения интерес, да следва справедливи процедури, да се придържа към изискването за еднакво отношение към всички и да се спазва пропорционалността. С други думи, законната свобода на действие не може да функционира без общите принципи на административното право, тъй като те са бариера по отношение на правомощията за вземане на решения по лично усмотрение, дадени на държавната администрация.

Друг принцип, който служи на надеждността и предсказуемостта, е правният принцип за пропорционалността. Това означава, че административното действие трябва да е в съответствие с целта, преследвана от закона, без да лишава гражданите повече от необходимото за постигане на тази цел. Пропорционалността се уподобява на разумността, което още означава, че е противозаконно да се прилага стриктно законът, когато това би довело до изход, който не е търсен от него. Това може да се определи като злоупотреба с административните правомощия. Пропорционалността е особено приложима в случай на принудително изкупуване (или експроприация), при което на лицата се отнема правото на собственост в името на обществения интерес. Идеята за пропорционалността е развита от Европейския съд, като е следван моделът на вече създадения германски закон. Тази идея се прилага в административното право на повечето европейски системи като част от правото на ЕО.

Един от принципите, които служат на „администрацията чрез закон“, е принципът за процедурна справедливост. Това означава да се съблюдают

точното и безпристрастно прилагане на закона и социалните ценности, като уважение към хората и защита на тяхното достойнство. Правата и интересите на никого няма да бъдат засегнати, без да бъде гражданинът изцяло запознат с фактите и проблемите и без да бъде изслушан според подходяща процедура. Предупреждаването на заинтересованите лица за дадено административно действие също служи на справедливостта.

Навременността в действията на държавната администрация е в подкрепа на принципите за надеждност и предсказуемост. Отлагането на вземането на решения и предприемането на действия от страна на държавната администрация може да доведе до фрустрация, несправедливост и дори да причини големи щети както на обществените, така и на частните интереси. Отлагането може да е в резултат на неадекватна информация или на липса на политическо решение. Най-често то се свързва с неспособността и некомпетентността на държавните служители. Въвеждането на правни норми, които определят срокове за извършването на дадено нещо, би спомогнало за смекчаването на този проблем. От друга страна, назначаването според способностите и въвеждането на определен период на обучение би намалило некомпетентността на държавната администрация и би повишило степента на надеждност. Професионализъмът и професионалната почтеност подкрепят идеите за надеждност и предсказуемост на държавната администрация. Професионалната почтеност се основава на идеите за безпристрастност и професионална независимост. Безпристрастността се състои в отсъствието на предубеденост. В сферата на държавната администрация предубедеността означава наличие на предразположение в полза на определен изход при оценяването на дадена ситуация. Това впоследствие причинява неоправдана или несправедлива вреда на общия интерес или на правата на другите заинтересовани страни. Много често е свързано с предразсъдъци или отсъждане по неоснователни причини. Правните постановления, забраняващи на държавните служители да вземат решения по въпроси, по които те имат личен или друг интерес, целят да повишат степента на безпристрастност.

Липсата на професионална независимост предполага, че служителят не мисли и не отсъжда самостоятелно и по този начин възпрепятства справедливото разглеждане на случая. Подкупът, принудата, неконтролируемите политически амбиции и невъздържаните желания за издигане в кариерата са най-честите причини за загуба на професионална независимост. Подкупът води до загуба на независимостта заради незаконна печалба. Принудата причиня-

ва загуба на независимост поради страх. Политическите амбиции или професионалната алчност могат да накарат държавните служители да се поддадат на ласкателства или сляпо да изпълняват желанията на висшестоящите, или дори да ограничат прекомерно собствената си преценка.

Държавна служба, чиято система за назначаване на служители и за повишение се основава на политическо покровителство и връзкачество, е по-вероятно да възпрепятства професионалната почтеност, отколкото система, основана на постижения. Когато има определен правилник, който регламентира правото за издигане в кариерата, определя ясно правата и задълженията, гарантира справедливо и в съответствие с поста парично възнаграждение и ясни, точни и сигурни дисциплинарни условия, тогава държавните служители са по-малко податливи на корупция, принуда и ласкателства. Това допринася значително за повишаването на нивото на професионалната почтеност. Тя е в полза на надеждността и предсказуемостта на държавната администрация. Въпреки това трябва да се отбележи, че независимостта в държавната служба не означава абсолютно право за свободно отсъждане и мнение. Има професионални стандарти и правни правила които трябва да се съблюдават. Необходимо е да се намери баланс между степента на независимост и степента на лоялност към законно управляващото правителство.

Откритост и прозрачност

Откритостта предполага администрацията да е на разположение за външно наблюдение, докато прозрачността означава, че когато администрацията е проверявана внимателно с цел наблюдение и надзор, може да се гледа през нея. Откритостта и прозрачността дават възможност, от една страна, всеки засегнат от действията на администрацията да бъде добре информиран, а, от друга, те улесняват наблюдението на административните действия отвън, извършвано от надзорни институции. Откритостта и прозрачността са необходими инструменти за осигуряване на господството на закона, равенството пред него и на отчетността.

Действията на държавната администрация трябва да са прозрачни и открити по правило. Само по изключение някои въпроси, които засягат сигурността, трябва да се пазят в тайна и да са поверителни. Личните данни не трябва да се предоставят на трети страни.

В действителност само някои въпроси засягат държавната сигурност. Въпреки това държавните органи често определят въпроси като поверителни, без да е наистина необходимо. Струва си да се спомене, че с изключение на

Швеция от края на XVIII век традиционните стандарти за държавната администрация са били дискретност и потайност. Едва от 60-те години на XX век принципът за открито управление е развит в другите демокрации и днес се смята за особено важен стандарт на държавната администрация. Преди време приложението на откритостта в повечето западни демокрации се е изразявало в принципа правните постановления да влизат в сила само след като са публикувани в официален бюлетин или вестник, от една страна, а, от друга, административните решения да се прилагат само след като са официално огласени и според изискванията изпратени на заинтересованите.

Откритостта и прозрачността в държавната администрация обслужват две определени цели. От една страна, те защитават обществения интерес и намаляват възможностите за лошо управление и корупция. От друга, те са изключително важни за защитата на личните права, тъй като изясняват причините за административното решение. По този начин помагат на заинтересованата страна да упражни правото си на компенсация чрез обжалване.

В административното право съществуват няколко практически приложения на тези принципи: административните действия трябва да бъдат мотивирани и предписани от съответния компетентен орган; държавните регистри да са достъпни за широката общественост; служителите на различните органи да се легитимират пред обществеността; държавните служители приемат някои ограничения, свързани с доходи от частни дейности, при всички случаи те трябва да са предварително обявени и одобрени. От изключителна важност за прилагането на откритостта е задължението на държавните органи да обясняват причините за своите решения.

Всеки административен акт или решение трябва да бъде придружен от „обяснение на причините“. То показва основанията, които е следвал държавният орган при вземане на решението и съответствието между фактите, както и начина, по който тези факти се вписват в законодателството. „Обясненията на причините“ трябва да включват фактите и доказателствата към тях, както и приложеното правно основание. Това е изключително важно в случаите, когато се отхвърля молба на заинтересованата страна. В този случай обяснението на причините трябва внимателно да покаже и да обоснове защо аргументът или доказателството, предоставени от дадена страна, не се приемат.

Това ще даде възможност на заинтересованата страна да изготви жалба срещу административното решение. Обяснението на мотивите за административните решения е инструмент за откритост, прозрачност и отчетност.

Отчетност

Отчетността означава даден човек или орган да обяснява и обосновава действията си пред друг. Следователно в административното право всеки административен орган трябва да отговаря за действията си пред други административни, законодателни или съдебни органи, както и нито един орган да не е освободен от наблюдение или проверка от други. Това може да бъде постигнато чрез различни механизми, включително прегледи от съдилищата, жалби до по-висши административни органи, разследване от омбудсман*, проверка от специален съвет или комисия и наблюдение от парламента (парламентарен контрол) и много други. Отчетността е инструмент, който показва дали принципите *господство на закона, откритост, прозрачност, безпристрастност и равенство пред закона* се спазват. Отчетността е от изключително значение за осигуряването на ефикасността, ефективността, надеждността и предсказуемостта на държавната администрация.

Няма абстрактна отчетност, има само конкретни и правно определени въпроси, по които трябва да се прави отчет чрез различни процедури. Много е важно в каква степен държавните служители и държавните органи спазват принципите, залегнали в административното право, и как се съблюдават правните процедури при вземането на решения.

Надзорът е необходим за отчетността на държавната администрация, за да се гарантира, че административните органи използват правомощията си според закона и следват установените процедури. Различните институции и механизми за надзор наблюдават и изследват действията на държавните служители. Целта е да се прецени дали държавните органи изпълняват ефективно, ефикасно и навреме задълженията си и дали се спазват принципите и процедурите, заложиени в специални или общи постановления. С други думи надзорът има за цел да гарантира принципа на администриране чрез закон, тъй като той е от изключително значение за защита както на обществения интерес, така и на правата на отделните хора.

Институциите и механизмите за надзор са различни: съдилища, прокурори, омбудсмани, вътрешни и външни проверки, инспекторати, органи, определящи стандарти, парламентарни комисии, медии и др.

* Омбудсман (швед. Ombudsman) - личностна институция, възникнала преди почти два века в Швеция, а в наши дни разпространена в демократичните общества; най-често упълномощена от парламента на съответната страна да наблюдава и контролира дейността на държавната администрация и да защитава правата на гражданите - бел. ред.

Накратко, всички те имат за цел да наложат господството на закона, прозрачността, отчетността, ефективността и ефикасността като ключови принципи в държавната администрация и държавните служби. С други думи, те трябва да защитават както индивидуалните права, така и държавния интерес, да подобрят качеството при вземането на решения и да повишат надеждността, правната сигурност и легитимността на държавната администрация.

Ефикасност и ефективност

Отчетността е свързана с ефикасността в представянето на държавната администрация. Определянето на ефикасността като важна ценност за държавната администрация и държавните служби е сравнително ново. Когато държавата става доставчик на обществени услуги, идеята за продуктивност навлиза в държавната администрация. Днес поради финансови ограничения във все повече държави се изследват ефикасността и ефективността на държавната администрация при предоставянето на обществени услуги. Ефикасността е управленски показател за съотношението между използваните ресурси и постигнатите резултати.

Ефективността пък гарантира, че държавната администрация успешно постига целите и решава проблемите, възложени ѝ от закона и от правителството. Тя основно изисква анализ и оценка на обществените политики на място и преценка за степента, в която те се спазват от държавната администрация и държавните служители. В по-новите западноевропейски конституции, например в испанската (1978), ефикасността и ефективността на държавната администрация са конституционни принципи наред с традиционните, като господството на закона, прозрачността и безпристрастността. Административното право често определя икономията, ефикасността и ефективността наред с господството на закона като принципи, които трябва да контролират действията и решенията на държавната администрация и държавните служители.

Ефикасността като управленски показател може да е в конфликт с господството на закона и с надлежните процедури като политически демократични показатели. Мениджърите много често гледат на правните процедури като на ограничения, пречещи на ефикасността. Следването на установените процедури може да е в противоречие с икономичното използване на средствата и може да наруши съотношението между разходите и резултатите от административното действие. Този конфликт повдига редица въпроси. С ред институционални и правни решения се прави опит да се реши това противоречие. Измежду институционалните може да се посочи прехвърля-

нето на производствени дейности към частния сектор чрез договори, като изготвянето на стратегия и съблюдаването на договорите се предоставя на държавната администрация. Широкият и сложен сбор от закони за обществените поръчки е станал част от административното право. Директивата на ЕО за обществените поръчки е основен източник за уеднаквяване на правните принципи в ЕС.

Правото на ЕО изисква ефикасна администрация, особено при прилагането на директивите и постановленията на общността. Това е задължило няколко страни-членки да променят някои от своите местни организационни и административни структури, както и процедурите по вземане на решения, за да могат ефикасно и ефективно да прилагат европейското законодателство и да осигурят ефективно сътрудничество с институциите на общността.

ЕВРОПЕЙСКО АДМИНИСТРАТИВНО ПРОСТРАНСТВО

Принципите, изброени по-горе, са заложили в административното право на всички европейски страни. Въпреки че държавните администрации в държавите от ЕС са стари структури, те постепенно са се приспособили към съвременните условия, в това число и към членството в ЕС. Непрекъснатият контакт между държавните служители на страните-членки и Европейската комисия, изискването за развитие и прилагане на *acquis communautaire* с уеднаквени стандарти за надеждност в съюза, възникването на европейската система за административно правосъдие и споделяните основни ценности и принципи за държавната администрация водят до известна конвергенция между националните администрации. Това се нарича „Европейско административно пространство“.

Целта на тази част е да изследва силите, които спомагат за създаването на общо европейско административно пространство, как то се създава, какви са стандартите за държавната администрация, определени от общите принципи на европейското право и дали са според тези стандарти мерките, които страните, търсещи пълноправно членство в ЕС, предприемат за изграждане на институциите си.

Правните системи на страните - членки на ЕС, непрекъснато се сближават в много сфери под влиянието на правото на ЕО, например чрез законодателната дейност на нейните институции и чрез съдебната практика на Европейския съд. Концепциите на правото на ЕО се въвеждат в националните системи пряко чрез постановления или директиви, които първо трябва да бъдат

прехвърлени в националното право. Те имат пряк ефект върху административните системи на страните-членки и могат да доведат до важни промени в правните принципи, приложими върху държавната администрация в определен сектор.

Съдебната практика на Европейския съд може да въведе принципи от по-общ характер, приложими в повечето сфери на правото. Освен това в много от случаите именно тълкуването на правни клаузи на ЕО от Европейския съд води до промени в схващането за принципите на административното право на страната-членка.

Вече можем да говорим за европеизация на административното право като доминиращ елемент от правното развитие. Всичко това показва възникването на европейско административно пространство, което се отнася предимно до основни институционални рамки, процеси, общи административни стандарти и ценности. Този списък далеч не е пълен. Съществуват съществени качествени разлики между държавите-членки. Всъщност проблемите, които възникват заради разликите между държавите-членки, са една от основните причини да се отдаде такова голямо значение на изграждането на институциите в процеса на разширяване на съюза към Централна и Източна Европа. Страните-кандидатки трябва да развият своите администрации така, че да достигнат степента на надеждност на европейското административно пространство и да споделят техните принципи, процедури и административни структури. Това е минималният стандарт за качество и надеждност на държавната администрация, който страните-кандидатки трябва да постигнат.

Необходимо е да се има предвид, че европейската интеграция еволюира. Това означава, че дадена страна трябва да напредва достатъчно, за да се сравнява със средното ниво на държавите-членки. Степента на конвергенция през 1986 (когато Португалия и Испания се присъединяват към ЕС) е различна от тази през 1995 (когато Австрия, Финландия и Швеция се присъединяват към съюза). Тя ще се промени в бъдеще, когато други страни-кандидатки се присъединяват към ЕС. Ясно е, че не е достатъчно само страните-кандидатки да достигнат до сегашното средно ниво на държавната администрация на сегашните страни-членки. С други думи, дадена страна-кандидатка трябва да преодолее разликата между сегашното ниво на държавната си администрация и нивото в бъдеще, когато ще се присъедини към съюза. Няма да е достатъчно за страната-кандидатка да се сравнява с „най-лошата“ страна - членка на съюза. Това сравнение трябва да е между страната-кандидатка и средното ниво за всички страни-членки.

Идеята за европейско административно пространство

Идеята за европейско административно пространство е взета от по-общите идеи за европейско икономическо и социално пространство, широко обсъждани в преговорите за устройството на ЕС. Тази идея се отнася и до европейската система за съдебно сътрудничество, което включва взаимна помощ при прилагане на закона и известно сближаване в сходни сфери на правото.

Общото административно пространство е възможно, когато сборът от административни принципи, правила и постановления се прилага еднакво на дадена територия, покрита от национална конституция. Традиционно това е територията на суверенните държави. Общото административно право за всички суверенни държави, интегрирани в ЕС, е въпрос на обсъждане с различна сила още от създаването на ЕО и по него все още не е постигнато съгласие.

Очевидно е, че основните правни текстове за устройството на ЕС, главно Римският (1957) и Маастрихтският договор (1992), не предлагат модел за държавна администрация, който да възприемат всички страни - членки на ЕС. След като се прецени демократичният характер на политическите им режими, въпросите за управлението и държавната администрация се предоставят на личната преценка на държавите-членки. Следователно от правна гледна точка страните-членки имат голяма административна автономия.

Засега само определени елементи от бъдещото европейско административно право са заложени в основните договори на Европейския съюз и във вторичното законодателство, издавано от Европейската комисия. Важни принципи на административното право, като правото на съдебна проверка на административните решения на институциите на ЕО (член 173) или задължението да се изясняват причините за административните решения на ЕО (член 190), са посочени в Римския договор. Въпреки това само някои административни въпроси са обект на законодателна дейност от страна на европейските институции. Те са свързани предимно с обществените поръчки. Целта е да се осигури свободна конкуренция за фирмите на територията на ЕС, като им се дава възможност да участват в търгове на която и да е страна - членка на ЕС. Освен това се отнасят и до въпроси, свързани с държавната помощ за предприятия, които трябва да бъдат одобрени и наблюдавани от институциите на ЕС.

Има обаче много законодателни норми, които се отнасят до съществени клаузи на административното право. Те засягат отделни сектори, които всъщност съставляват *acquis communautaire*. В случай че дадена страна-членка не въведе правото на ЕО според директивите и постановленията, следват важни

правни последиствия. Страната се счита за подлежаща на извъндоговорна отговорност поради непривеждане в сила на определена директива на ЕО или поради неприлагане на дадено постановление. Това дава достатъчни основания на дадено лице да съди държавата и да получи компенсация за нанесените му щети.

Липсата на официален правен орган, който да контролира държавната администрация, нейните процедурни правила и институционални уредби, не означава, че европейското наднационално административно право е безсмислено или непознато на страните-членки. Съществува общо *acquis*, изградено от принципи на административното право, които могат да бъдат наречени „неформално *acquis communautaire*“ в смисъл, че няма официални правни норми. Все пак то може да представлява общо Европейско административно пространство.

Движещите сили на конвергенцията

Европейските общности, които първоначално включват главно създаването на общ пазар, еволюират в ЕС. Той се ръководи не само от икономически интереси, а и от засилващото се желание за създаване на по-здрави социални и политически връзки между народите в Европа. Такова е било намерението на подписаните Римския договор. ЕС вече не значи просто общ пазар на стоки и услуги.

Четирите свободи, заложи в Римския договор - свободното движение на стоки, услуги, хора и капитали, означават, че националните държавни администрации на страните-членки като ключови елементи за гарантиране на свободата трябва ефективно да изпълняват всички клаузи на договорите. Националните държавни администрации и съдилища са задължени да изпълняват тези договори и да прилагат вторичното законодателство, изготвяно от Европейската комисия, която играе ролята на „пазач на договорите“.

Независимо че страните-членки имат пълна свобода да решават по какъв начин и с какви средства да постигат целите, заложи в договорите и вторичното законодателство на ЕС, в съюза се установяват общи принципи и средства. Тази ситуация е ясно изразена в принципите на административното право. Тя не е чак толкова отчетлива в административните и организационните уредби и структури поради различната степен на децентрализация в страните-членки.

Следователно законодателната дейност на европейските институции е основен източник за самостоятелно европейско административно право, което

ръководи страните - членки на ЕС, техните държавни администрации, съдилищата и гражданите. Самостоятелното административно право е предимно секторно. То засяга различни сфери, като свободната конкуренция на вътрешния пазар, телекомуникациите, околната среда, земеделието, индустриалната политика, науката и научните изследвания, граничния контрол и т.н. „Acquis communautaire“ е самостоятелно административно право, чиято степен на съвместимост със съответстващите правни норми на страните-кандидатки се изучава и оценява в момента от Европейската комисия в рамките на преговорите за членство.

Друг източник на административно сближаване е постоянното взаимодействие между официалните представители на страните-членки и между тях и представителите на Европейската комисия. Сътрудничеството между държавните администрации е една от концепциите, насърчавани и подкрепяни от Маастрихтския договор (член 209А). Сътрудничеството и обменът оказват неформално влияние за налагането на общи стандарти, по които националните държавни администрации трябва да изпълняват наднационалните си задължения и да гарантират постигането на резултатите, заложиени в основните договори и вторичното законодателство на ЕО. Тези междуправителствени отношения допринасят за разпространението и споделянето на общи административни принципи и начини на управление. Това от своя страна спомага за оформянето на идеален модел на поведение на държавните служители в съюза.

Въпреки това Европейският съд е този, който играе важна роля за създаването на общите европейски принципи в ЕС. Докато вторичното законодателство на ЕО е предназначено изключително за различните сектори, решенията на Европейския съд водят до развитието на административни принципи от по-общ характер дори и ако са резултат от отделни дела. Съдът трябва да се опира на вече установени общи принципи на административното право, създадени и усъвършенствани от националните административни съдилища на страните - членки на ЕС. Възползвайки се от националните съдебни практики, той определя и коригира общите административни принципи, обвързващи всички държави-членки и техните граждани при прилагането на правото на ЕО.

Правото на ЕО прониква в националния правен ред. Много е трудно в дадена сфера да се използват различни стандарти и практики. Националните институции следват едни и същи стандарти и използват едни и същи практики за прилагането както на националното, така и на правото на ЕО. Така се стига до развитието на идеята за общо административно право в страните-членки.

Този вид „замърсяване“ на националното право спомага много за установяването на Европейско административно пространство.

Ролята на Европейския съд за възникването на общо европейско административно пространство

Както беше споменато, Европейският съд развива принципите на административното право, т.е. това, което може да се определи като „общо европейско административно право“. Договорите са замислени така, че да служат за рамка на по-нататъшното развитие. Много въпроси са предоставени за правна регулация от вторичното законодателство на Европейската комисия - директиви и постановления. Те се отнасят главно до политиката в различните сектори и съдебната практика на Европейския съд.

Националните съдилища са задължени да гарантират изпълнението на договорите на ЕС и прилагането на вторичното законодателство на комисията. Тъй като правото на ЕО трябва да се тълкува по еднакъв начин, националните съдилища са задължени да се обръщат към Европейския съд за тълкуване, в случай че има неяснота в текста на някоя правна норма (член 177, Договор за ЕО). Това допринася много за важната роля, която Европейският съд играе за развитието на общи принципи, залагани в тълкувателната рамка, следвана от националните съдилища. Може да се каже, че днес съществува общо *acquis* на правните административни принципи, развито от Европейския съд.

В предишните години съдебната практика на Европейския съд е била повлияна от правните системи на първите държави-членки и по-точно от концепциите, залегнали в основата на френското административно право. Въпреки това никога френското влияние върху развитието на правото на ЕО не е било единствено. Разрастването на членството е довело до разнообразие на източниците на вдъхновение за правното мислене на Европейския съд. Неговото право е по-скоро съчетание от влияния от буквално всички страни-членки. Например принципът за „администриране чрез закон“ произлиза от френския *principe de legalite*, както и от немската концепция за *Rechtstaatlichkeit*, които са малко или много близки до британската концепция за „господството на закона“. Струва си да се отбележи, че въпреки различните си корени трите схващания водят до еднакви практически резултати. Концепцията за „справедлива процедура“ може да бъде открита в британската и немската правна традиция.

Степента на конвергенция на административните системи

Дадена административна система може да бъде оценена чрез изследване на степента, в която тези принципи се прилагат - както в официалните правни уредби в страната, така и в ежедневно поведение на държавните власти и служители. В този смисъл общите принципи на европейското право служат за стандарти, чрез които се оценяват надеждността на държавната администрация, степента на отговорност на държавните служители и държавните органи, вземането на административни решения и начините за тяхното оспорване чрез жалби и обезщетения. Степента, в която различните страни споделят тези принципи на административното право, също дава представа за нивото на съвместимост между техните административни системи. С други думи, те служат за измерители на капацитета на институционалните уредби на държавната администрация на дадена страна за прилагане на формализираното *acquis communautaire*.

Освен подходящите основни и процедурни закони един от основните елементи, които съставят държавната администрация, са държавните служби. Начинът на тяхната работа е определен от принципите на административното право като водещ и обвързващ принцип. Основните и процедурните административни закони, изградени по модела на националните конституции и европейското административно право, са правната институционална рамка за поведение на държавните органи и държавните служители в страните - членки на ЕС.

Всички тези елементи, правните уредби и поведението на лицата в обществената сфера на европейските общества оформят общото европейско административно и политическо пространство. Участниците в тази сфера трябва да спазват набор от принципи, които рядко са формализирани в кодекси, но са етически и правно обвързващи за всички държавни администрации. Тези принципи наричаме „неформализирано *acquis communautaire*“. То допринася значително за заздравяването на възникващото европейско административно пространство и за европеизацията на националните държавни администрации и административното право на страните - членки на ЕС.

Заклученията ни са следните. Първо, степента, в която основните принципи на административното право са включени в националното законодателство, т.е. привеждането в действие на неформализираното *acquis communautaire*, е показателна за способността на дадена страна да възприеме и

приложи формалното *acquis communautaire*. Второ, това изисква особено внимание върху развитието на националните граждански услуги, тъй като те са основните инструменти за подпомагане или възпиране прилагането на принципите на административното право в реалните обществени действия и процесите за вземане на решения.

Необходимо е да се актуализират административните принципи за надеждност, предсказуемост, отчетност, прозрачност, ефикасност и ефективност, ако държавните администрации на страните-кандидатки от Централна и Източна Европа искат да изпълнят изискванията за членство в ЕС, особено тези, свързани с прилагането на *acquis communautaire*. Тези принципи не могат да функционират само на основата на добрата воля. Те трябва да залегнат в ежедневно поведение на държавната администрация чрез специално законодателство, подходящи административни институции и набор от правни ценности. Повечето страни - членки на ЕС, не само имат специални правни норми за държавните служби, но тези служби са обвързани с принципите на административното право, гарантиращи надеждността на държавната администрация.

Принципи на административното право и стандарти за държавната служба

Правни структури за професионална държавна служба: държавен работник или държавен служител?

Ролята на модерната демократична държава с пазарна икономика е да осигури справедливи и равни условия и стандарти, които да са водещи в ежедневието на хората и икономическата дейност на физически и юридически лица. Основният механизъм, използван от държавата, е законът. Приемането и прилагането на нормативни актове на парламента, делегираното законодателство, местните закони, наблюдаването на резултатите от тях и въвеждането на механизми за поправки и обезщетения са важни задачи на модерната държава.

Първата роля на държавата в сферата на заетостта е да уреди основните отношения между работодатели и работници. Тя трябва да въведе минимални стандарти, за да осигури справедливи условия на труд за всички работници, както и да определи минималните права и задължения на двете страни.

Освен това държавата играе ролята и на работодател. За разлика от първата и основна роля държавата е задължена да гарантира ефикасна, професионална и безпристрастна работа от страна на държавната администрация. То-

ва управленско задължение налага необходимостта от специални правила, от които да се ръководят държавните служители - стратегии за развитие на кариера и за ръководене на персонала, управленски системи за подбор, набиране на служители, повишение и възнаграждение. Целта е да осигурят хомогенност и високо качество в работата на персонала във всички клонове и нива на управление.

Тясно свързани с ролята на държавата като работодател са и институционалните ѝ задължения да ръководи държавната администрация съгласно принципите, заложи в конституцията и в административното право. Нещо повече, тя трябва да гарантира, че държавната администрация работи съгласно тези основни правни принципи.

Модерната концепция за държавната администрация включва схващането за йерархичното делегиране на държавни правомощия на лицата в обществената система. Държавните служители не са само работници на държавата, но в голяма степен и притежатели на държавни правомощия. Като такива те трябва да гарантират, че конституционните принципи и принципите на административното право наистина се съблюдават в ежедневната работа на държавната администрация.

Правото обикновено урежда отношенията между държавните служители и държавата дори и ако някои аспекти от тези отношения са уредени от индивидуални или колективни трудови споразумения. Страните по тях не могат да пренебрегват конституционните принципи и принципите на административното право. Следователно независимо какъв е правният източник, който урежда отношенията между държавата и държавните служители, той трябва да е съобразен с набор от принципи на административното право и да задължава държавните служители да ги спазват. Съвременните конституции съдържат клаузи, отнасящи се до държавната служба и дори налагат общи модели за държавната администрация. Повечето от тези конституции предполагат наличието на специален правен орган, който да урежда отношенията между държавните служители и държавата. Конституциите на Франция, Германия, Гърция, Италия, Португалия и Испания например съдържат пряко или косвено основните принципи на държавната служба.

Сходни стандарти и условия, но различни модели на професионална държавна служба

Модерната конституционна държавна служба в даден демократичен режим е възможна само ако съществуват следните условия:

- 1) разделение между обществената и частната сфера;
- 2) разделение между политика и администрация;
- 3) развитие на индивидуалната отговорност на държавните служители, като се премахнат предишните процедури по съвместно вземане на решения, а това изисква добре образовани и способни обществени мениджъри;
- 4) защита на работното място, стабилност, достатъчно заплащане, ясно определени права и задължения на държавните служители;
- 5) набиране на персонал и повишение въз основа на постижения.

Всички тези условия допринасят в голяма степен за определянето на смисъла и ценностите на съвременната професионална държавна служба.

Разграничението между обществената и частната сфера е толкова старо, колкото и разграничението между държавата и обществото. То предполага доминиране на обществения интерес и не се влияе от индивидуалните частни интереси. Освен това разграничението налага обществената сфера да се регулира от специални правни принципи, а лицата, заети в нея, да се съобразяват с тези принципи.

Разделението между политика и администрация се основава на схващането, че обществената сфера има две части, които, макар и взаимозависими, са от различен характер, притежават различна логика и черпят легитимността си от различни източници. Политиката се основава на общественото доверие, което се изразява в свободни избори и се проверява в края на всеки политически цикъл. Администрацията се основава на постиженията и професионалните способности на държавните служители и се установява чрез свободна конкуренция според условията, заложиени в закона.

Личната и индивидуалната отговорност за решенията и действията предполага ясно определени отговорности и компетенции на държавната администрация.

Сферата на администрацията се обслужва от държавни служители. Страните - членки на ЕС, използват различни подходи за определяне на държавната служба, които обикновено се коренят в историята на съответните страни и са се развивали във времето. Редица страни, като Франция, Ирландия, Холандия, Испания и Швеция, имат държавни служби, които обхващат всички държавни работници. Смята се, че всеки държавен работник е част от движещата машина на държавата (по-широка концепция за държавната служба), докато други страни, като Австрия, Германия, Великобритания и от по-скоро Дания и Италия, са ограничили концепцията за държавната служба до т.нар. „основна държавна администрация“. Това означава, че се включват само фун-

кции, упражнявани от държавата и основаващи се на общо политическо разбиране. В този случай само професионалисти от общественото управление и администрация и професионалисти с държавни правомощия (полиция, митници и т.н.) са държавни служители (ограничена концепция за държавната служба). От централно- и източноевропейските страни Унгария и Полша прилагат ограничената концепция за държавна служба, а Литва прилага разнообразност на широката концепция.

Когато концепцията има тясна сфера на приложение, държавните служители притежават държавна власт и правни компетенции да упражняват държавните правомощия и да предлагат стратегии и регулативни инструменти или да дават съвети по тях. Определена по този начин, държавната служба е част от властта на държавата, интегрирана е в обществената сфера и е изградена според изискванията на конституционното и административното право. Във всички страни - членки на ЕС, дори и в тези, в които се прилага ограничената концепция за държавната служба, някои основни принципи на конституционното и административното право са въведени и за непреките държавни служители, например изискването за назначаване на работа въз основа на постижения. Това има за цел да повиши доверието в държавната администрация като цяло.

При използването на ограничената концепция са необходими определени условия. Държавната служба трябва да е изградена като институция, изискваща от служителите определена степен на професионализъм и почтеност и добро познаване на административното и конституционното право. Това им дава възможност да упражняват ефективно функциите и компетенциите си съгласно закона във всички сфери на държавната администрация. Тези правни условия са свързани предимно с права и задължения, професионална стабилност, защита от политическа намеса и от намеса на лобита, адекватно ниво на заплащане с цел намаляване на възможността за корупция, дисциплинарни правила и избор въз основа на постижения. Назначаването и повишението по този начин осигурява избора на най-подходящите кандидати за държавна служба и изключва ходатайството и връзкаството.

За създаването на тези правни условия за държавна служба се въвежда специално законодателство, защото държавната служба като носител на държавни правомощия е основно действащо лице в обществената сфера. Затова се смята, че тя се нуждае от специален акт на парламента.

Държавата е отговорна за професионалната, безпристрастна и ефикасна държавна администрация, подчиняваща се на господството на закона. Тази

роля е не само регламентираща, но и управленска. Държавата трябва да гарантира определено качество на персонала си и еднакви стандарти за всички сфери на държавната администрация. Правно добре изградената и ръководена система на държавните служби дава възможност на държавата да достигне необходимите стандарти на професионализъм, стабилност, последователност на общественото обслужване във всички части на държавната администрация. Всичко това предполага на политическо ниво да се дава ясна сметка за необходимостта от дългосрочни инвестиции в хора, способни да ръководят професионално държавните дела. Професионализмът не може да се отдели от стабилността и дългосрочните прогнози.

Има няколко причини, поради които държавните служители не трябва да се смятат просто за работници. Те трябва да постигат цели, различни от тези в обикновените трудови взаимоотношения:

1) да въведат механизми за контрол и отчетност, за да предотвратят злоупотреба с държавните правомощия и неправомерно използване на обществените ресурси;

2) да направят държавната администрация легитимна в очите на гражданите и данъкоплатците, за да изградят обществено доверие и в държавата като цяло;

3) да разграничават, доколкото е възможно, обществената сфера на политиката от обществената сфера на администрацията, тъй като логиката е различна и техните източници на легитимност са различни;

4) да осигурят професионална последователност в държавната администрация и да поощряват еднакъв модел на работа във всичките ѝ части, което спомага за нейната предсказуемост;

5) да привличат най-добрите възможни кандидати в страната за държавна служба и да ги задържат чрез разумни възможности за развитие и лична удовлетвореност.

Прегледът на положението в западноевропейските страни предлага различни решения, т.е. различни модели, използвани за постигането на тези цели.

В повечето страни - членки на ЕС, по-голямата част от заетите в държавната администрация имат статут на държавни служители. Това означава, че те се ръководят от нормативен акт за държавната служба и вторично законодателство към него, а не от общи трудови закони, налагащи минималните стандарти за договорните отношения между работници и работодатели в частния сектор. Така е в Белгия, Франция, Гърция, Холандия, Португалия и Испания.

В други държави само малка част от постоянните правителствени работници имат статут на държавни служители. В Германия се прави разлика меж-

ду държавните служители, притежаващи държавна власт или правомощия (приблизително 40% от държавните работници), и останалите, които са на подчинение на трудовите закони. Моделът е заложен в Конституцията на Германия. Критериите за разграничение на държавните служители и зетите в държавната администрация са функциите, които те имат, и дали упражняват държавна власт. Държавните служители се считат за инструменти на държавата независимо кое правителство управлява (принцип за политическа неутралност), и са отговорни за действията си пред закона.

Концепцията за „упражняване на държавна власт“ е пряко свързана с въпросите за националния интерес, закона и реда, суверенитета на държавата, прилагането на законите и т.н. Въпреки това двете най-високи степени университетски преподаватели също са държавни служители със специален статут. Зетите в държавната администрация се считат за упражняващи професии в общественения сектор на икономиката или в обществените сфери, финансирани от държавния бюджет.

Германският модел, близък до австрийския и този на Люксембург, е последван от Дания преди няколко десетилетия и наскоро от Италия. Там е проведена основна реформа през 1993 г. и сега само няколко хиляди висши чиновници са подвластни на закона за държавната служба, а останалите - на трудовия кодекс и на колективните трудови споразумения.

БОРБА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ЗЛОУПОТРЕБИТЕ
В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Българска, първо издание
Издателство “АГАТО”
Компютърен дизайн *Кирил Милошев*
Коректор *Павлина Върбанова*

Печатница при Издателство “АГАТО”
Формат 60 x 84/16
Печатни коли 5,75

ISBN 954-477-068-2

*София 1000, ул. “Алабин” №38
тел./факс 980 1812, 986 1664
e-mail: agato@omega.bg*