

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 явлението „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.