

GUID5270

Указания за одит в областта на превенцията на корупцията

Указанията на ИНТОСАЙ се изготвят от Международната организация на върховните одитни институции като част от Рамката на ИНТОСАЙ за професионални становища. За повече информация посетете www.issai.org

Документ преди РИПС – този документ е разработен преди учредяването на Рамката на ИНТОСАЙ за професионални становища (РИПС) през 2016 г. Ето защо може да се различава формално от последващи издадени указания на ИНТОСАЙ.

ИНТОСАЙ, 2019 г.

1. Приети през 2016 г. като МСВОИ 5700 – Указания за одит в областта на превенцията на корупцията в държавните институции
2. След учредяването на Рамката на ИНТОСАЙ за професионални становища (РИПС) документът е преименуван на GUID 5270 „Указания за одит в областта на превенцията на корупцията“ с редакционни поправки от 2019 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	5
1. НЕОБХОДИМОСТ ОТ БОРБА С КОРУПЦИЯТА	7
1.1 КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА КОРУПЦИЯТА	7
1.2. КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ	11
1.3 РАЗХОДИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ КОРУПЦИЯТА	12
1.4 РОЛЯТА НА ВОИ В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА	14
1.5 ЗАКОНОДАТЕЛНА И РЕГУЛАТОРНА РАМКА	15
2. КОМПОНЕНТИ НА СИСТЕМИТЕ ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯ	15
2.1 ОРГАНИЗАЦИОННА КУЛТУРА НА НЕТЪРПИМОСТ КЪМ КОРУПЦИЯТА	17
2.2 ЦЕЛИ/ СТРАТЕГИЯ	17
2.3 ОТГОВОРНОСТ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА	18
2.4 ОЦЕНКА И АНАЛИЗ НА РИСКА (УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА)	19
2.5 ПРОГРАМА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА (МОДУЛИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА)	23
2.5.1 ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА	24
2.5.1.1 АДЕКВАТНА РАМКА ОТ СТАНДАРТИ И РЕГУЛАЦИИ	23
2.5.1.2 ЕТИЧЕН КОДЕКС	24
2.5.1.3 УПРАВЛЕНИЕ НА ПОДХОДЯЩИ ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ	26
УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ СПОРЕД ЛИЧНИТЕ КАЧЕСТВА/ ПОСТИЖЕНИЯ	27
2.5.1.4 ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ	30
2.5.1.5 ВЪВЕЖДАНЕ НА ЕЛЕКТРОННО ПРАВИТЕЛСТВО	32
2.5.2. УСТАНОВЯВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ	33
2.5.2.1 МЕХАНИЗМИ ЗА ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ	32
2.5.2.2 ВЪТРЕШЕН ОДИТ	33
2.5.3 МЕРКИ В ОТГОВОР НА КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ	35
2.6 ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ – ДОКЛАДВАНЕ	37
2.6.1 ДОКЛАДВАНЕ НА ИНСТИТУЦИИ, ВЪНШНИ ЗА ОДИТИРАНИЯ ОБЕКТ (ВОИ, ПАРЛАМЕНТ, ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР, ПРОКУРОР)	36
2.6.2 СЪБИРАНЕ И РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ВЪТРЕШНИ И ВЪНШНИ ИЗТОЧНИЦИ	37
2.6.3 КОМУНИКАЦИЯ	38
2.6.4 ОФИЦИАЛНО ПРИЕТ ПЛАН ЗА КОМУНИКАЦИЯ В ИНСТИТУЦИЯТА	38
2.6.5 ЕФЕКТИВНА ВЪТРЕШНА КОМУНИКАЦИЯ	39
2.6.6 ЕФЕКТИВНА ВЪНШНА КОМУНИКАЦИЯ	41
2.6.7 ПУБЛИКУВАНЕ НА ОТЧЕТИ	42
2.7 МОНИТОРИНГ И ВНАСЯНЕ НА ПРОМЕНИ	41

2.7.1 ПОСТОЯНЕН МОНИТОРИНГ	41
2.7.2 АНАЛИЗ НА НАПРАВЕНИТЕ ИЗВОДИ	42
3. ДОПЪЛНИТЕЛНИ АСПЕКТИ	44
3.1 СЪТРУДНИЧЕСТВО С ИНСТИТУЦИИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА	43
3.2 СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ВЪРХОВНИТЕ ОДИТНИ ИНСТИТУЦИИ	43
3.3 СЪЗДАВАНЕ НА ДЪРЖАВНА ИНСТИТУЦИЯ	44

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящите указания целят да подпомогнат одиторите от ВОИ в подготовката и осъществяването на одит на политиките и процедурите за борба с корупцията, действащи в одитираните организации от публичния сектор в рамките на техния мандат. Те разглеждат антикорупционните политики, структури и процеси в одитираните обекти и могат да бъдат използвани като помощен инструмент от одиторите.

Указанията са полезни и за одитираните обекти (напр. министерства, държавни институции и т.н.) като насоки за техните антикорупционни действия. ВОИ, които не осъществяват одит на изпълнението, могат да използват указанията за вътрешни цели.

В настоящите указания се приема, че ползвателите са запознати с общата и специализирана одитна методология и процедури, касаещи тази област от одита и очертани в МСВОИ, МОС, наръчниците за одитната дейност и други приложими одитни стандарти и указания. Предвид огромния обем широко достъпна информация на тази тема, настоящите указания нямат претенции за категоричност и изчерпателност, а по-скоро целят да разяснят и онагледят приложимите аспекти и да предложат практически решения за одиторите от ВОИ.

Документът обхваща ключовите елементи на антикорупционните структури и процедури, въведени в държавните организации. Отделено е място и за подхода при създаването на антикорупционни структури, оценка, анализ и мониторинг на риска. Основен акцент се поставя върху методите за ефективна превенция на корупцията като разпределение на отговорностите, ротация на работните места, ролята на вътрешния контрол, човешкия капитал, вкл. повишаване на културата и обучение на служителите.

Разследването на измами не е предмет на настоящите указания, въпреки че някои ВОИ имат такива функции. По-често подобни разследвания не се водят от ВОИ, тъй като те не разполагат с необходимите знания и ресурси. В определени случаи разследващите органи могат дори да изискат ВОИ да преустанови изпълнението на съответна одитна задача, за да не се повлияе на разкритията на разследващите. В други случаи одитната институция може да бъде помолена да сътрудничи и дори да работи съвместно с разследващия екип. При разследването на измами и корупция активно се търсят случаи на умишлено подвеждане и укриване на информация. Процесът не приключва, преди да са събрани достатъчно доказателства за мащабите и финансовото отражение на проблема.

Един от ключовите проблеми, известен от години на теоретиците и практиците в областта на държавното управление, е необходимостта от гарантиране на институционален баланс (теория на транзакционните разходи). Формални институти като закон за борба с корупцията например, не могат да бъдат въведени ефективно, без да се направят текущи промени в неформалните такива и да се убедят гражданите в необходимостта от реформи с цел ефективна борба с корупцията.

Тази концепция е разгледана в първата част на указанията, която съдържа обща информация за явлението корупция. Настоящите указания не са просто своеобразна методика за превенция на корупцията, в която се описват принципи и процедури, базирани на риска. Те помагат на ползвателите да осъзнаят значението на борбата с

GUID 5270 - Указания за одит в областта на превенция на корупцията

корупцията. Ето защо в първата част, предназначена за представителите на държавните институции от цял свят, авторите са събрали обща информация за явлението, причините и последствията от него.

1. НЕОБХОДИМОСТ ОТ БОРБА С КОРУПЦИЯТА

1.1 КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА КОРУПЦИЯТА

Преди да обсъдим как да ограничим корупцията, би било полезно да споменем защо проблемът е от ключово значение за държавните институции и как явлението се свързва с управлението в публичния сектор. Терминът „управление“ обхваща всички аспекти на ръководенето на държавите, корпорациите или други организации. Доброто управление е предпоставка за устойчиво развитие на обществата и регионите. То предполага компетентно управление на публичните ресурси и ефективна и прозрачна работа на държавните институции при пълна отчетност, равнопоставено третиране и с отговорност към нуждите на хората. Терминът „корупция“ има по-тясно значение от „управление“ и се определя най-общо като злоупотреба с публична власт или с доверие с цел постигането на лични облаги. Двете концепции са тясно свързани и в случаите на недобро управление са налице повече възможности за корупция. Следователно стимулирането на доброто управление подпомага борбата с корупцията. То е в подкрепа на по-преките усилия за борба с корупцията като повишаване на антикорупционната култура и по-устойчиво прилагане на антикорупционното законодателство. Налице е също и обратната зависимост: корупцията подкопава управлението до такава степен, че изкривява политическите решения и тяхното прилагане.¹

Международният валутен фонд винаги поставя фокус върху доброто управление в своята дейност и в отношенията си с държавите членки. През 1996 г. обаче Комитетът по разработване на политики към Борда на управителите на МВФ добави изричен мандат. В своята Декларация за партньорство за устойчив глобален растеж, Временният комитет подчертава, наред с други фактори, колко е важно да „се стимулират практиките на добро управление във всички области, вкл. чрез гарантиране върховенството на закона, подобряване ефективността и отчетността в публичния сектор и борбата с корупцията като основни предпоставки за просперитет на икономиките“².

Световната банка също е изготвила Глобални индикатори за добро управление с фокус върху шест аспекта: отчетност, политическа стабилност и недопускане на насилие; ефективна работа на властите, качество на регулациите, върховенство на закона и контрол на корупцията³. В допълнение, Работната група за финансови мерки, подчертавайки неразривната свързаност между корупцията и прането на пари, предлага референтни насоки за прилагане на препоръките за борба с прането на пари при борбата с корупцията.⁴

Несъмнено корупцията може да има силно негативно въздействие върху икономическото развитие. Тя води до намаляване на инвестициите и растежа, пренасочване на публични ресурси за частни облаги и следователно отклоняването им от важни области като образование и здравеопазване. В резултат се наблюдава свиване на оперативните разходи и разходите за поддръжка, за сметка на увеличаване на тези за публични инвестиции и отбрана, които са силно податливи на корупционни практики. Намалявайки приходите от данъци, корупцията може да усложни макроикономическото управление и, тъй като това се случва регресивно, тя води и до

1 *Подходът на МВФ за стимулиране на доброто управление и борба с корупцията — Указания, Международен валутен фонд; Вашингтон; 2005; изменение – 2 ноември, 2009 г.*

2 *Комюнике на Временния комитет към Борда на управителите на Международния валутен фонд, съобщение за пресата № 96/49, 29.091996 г., Международен валутен фонд, Вашингтон.*

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

4 *Работна група за финансови мерки (FATF), Корупция: Референтни указания и бележки за използването на препоръките на FATF в подкрепа на борбата с корупцията, 2010 г.*

задълбочаване на неравнопоставеността на доходите.⁵

Конвенцията на ООН срещу корупцията не дава едно общо определение, а дефинира няколко различни вида корупционни практики⁶. Налице са обаче няколко „работни дефиниции“. Така например, Прозрачност без граници определя корупцията като „злоупотреба с дадените правомощия с цел лична облага“⁷. Работното определение за корупция, прието от Световна банка, е ориентирано по-скоро към публичния сектор и гласи: „злоупотреба с публични средства и/или служебно положение с цел лични или политически облаги“⁸.

Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа дефинира явлението като „искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга неследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава“⁹.

В зависимост от степента на разпространение корупцията може да бъде разделена на персонална – обхващаща ограничен брой хора, и колективна – засягаща цели групи с определени интереси и водеща до зависимости, при които даващият средствата започва да получава такива и обратно. Прави се разграничение и според областите на държавно управление и обществени отношения, в които се проявява корупцията: в частния сектор, при взаимодействието между частния и държавния сектор и в публичния сектор. Корупцията може да бъде „активна“ и „пасивна“, ако се разгледат лицата, предлагащи или приемащи корупционни ползи и облаги. Пасивната корупция описва преднамерените действия от страна на служебно лице (пряко или чрез посредник), свързани с искане или получаване на облаги от всякакъв вид за него самия или за трето лице, или приемането на обещание за подобни облаги в замяна на действие или бездействие при изпълнение на служебните му задължения и функции и в разрез с тях. Активната корупция предполага преднамерено действие от страна на лице – (пряко или чрез посредник) обещание за или предоставяне на облага от всякакъв вид на служител от свое име или от името на трета страна, за да подбуди служителя към действие или бездействие, свързано с неговите служебни задължения или функции, и в разрез с изискванията за изпълнение на тези задължения.¹⁰

Според Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа активното подкупване на държавни служители е дефинирано като предумишлен акт на обещание, предлагане или предоставяне пряко или непряко на недължима облага на длъжностно лице за негово лично ползване или за друго лице, с цел да бъде подтикнато към действие или бездействие при изпълнение на служебните си задължения. Пасивната корупция на длъжностни лица се определя като преднамерено искане или приемане на предложение или обещание за подкуп или недължима облага от страна на служебно лице за себе си или за трето лице в замяна на предприемане на действие или въздържане от такова, свързано с изпълнението на служебните задължения.¹¹

5 *Подходът на МВФ за стимулиране на добро управление и борба с корупцията — Указание, Международен валутен фонд; Вашингтон 2005 г.; Изменение – 2.11.2009 г.*

6 *Служба на ООН по наркотиците и престъпността, 2004. Наръчник на ООН за борба с корупцията, трето издание. Пълен текст: www.undoc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf, р. 10.*

7 *Прозрачност без граници; Често задавани въпроси за корупцията. Публикувано на адрес: www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.*

8 *Публикувано на адрес: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>*

9 *Виж чл. 2, Гражданска конвенция за корупцията, приета в Страсбург на 4.11.1999 г. <https://www.coe.int/en/web/conventions/fulltext/conventions/rms/0900001680073f6>*

10 *З. Доброволски – „Доверие, корупция и измами [в:] Б. Козух, З. Доброволски – „Изграждане на обществено доверие. Перспективата на организацията“ - Peter Lang GmbH, Франкфурт 2014г., стр. 132-136.*

11 *Наказателна конвенция относно корупцията, виж: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm>*

Прави се разграничение също и между едра и дребна корупция. Едрата корупция предполага размяната на крупни суми и обикновено засяга високопоставени служители. При дребната корупция сумите са по-малки и са въввлечени по-низшестоящи служители.

За корупционни практики се смятат също непотизъм и фаворизъм, клиентелизъм, кронизъм, покровителство, злоупотреба с политическа власт, подкуп, изнудване, присвояване, кражба и измама. Непотизмът представлява предоставянето на услуги на база роднински връзки. Дефинира се и като фаворизиране на роднини, независимо от техните качества. Фаворизмът представлява предоставяне на протекция на база на неформални отношения или специално третиране на определен човек или група¹². Терминът „клиентелизъм” описва сложна верига от лични връзки между политически покровители и техните „клиенти” или последователи. Тези връзки се крепят на взаимна материална изгода: покровителят предоставя изключителни ресурси (парични средства, работни места) на зависимите от него лица и съучастници в замяна на тяхната подкрепа и съдействие (гласуване на избори, присъствие на митинги и протести). Покровителят притежава непропорционална власт и следователно има голяма свобода на действие в предоставянето на активите, които са под негов контрол¹³.

По дефиниция фаворизмът, непотизмът и клиентелизмът предполагат злоупотреба с правото за взимане на решения, въпреки че това поведение не е инкриминирано в редица държави (напр. в чл. 7 от Конвенцията на ООН срещу корупцията се говори за назначаване на постове според заслуги и умения, но не се споменава явлението непотизъм). Подобни форми на злоупотреба обикновено предполагат не само пряка лична облага за служебно лице, но и обслужване интересите на лица, свързани с него посредством родствена връзка, политическа, етническа или религиозна принадлежност. Корумпиран служител, който наема свой близък, не го прави срещу подкуп, а в името на по-нематериална облага, а именно обслужване на интересите на свързани с него лица. Незаконосъобразното покровителство или дискриминация срещу лица може да бъде прилагано по линия на редица групови характеристики: раса, религия, географски фактори, политическа или друга принадлежност, както и лични и организационни връзки, напр. приятелство или съвместно членуване в клубове и организации.¹⁴

Кронизмът представлява проява на пристрастие спрямо дългогодишни приятели, особено чрез назначаването им на важни постове, независимо от техните квалификации. Покровителството се проявява като подкрепа, поощряване, привилегироване или отпускане на финансова помощ от страна на организация или лице към друга организация/лице. В някои страни този термин описва политическото покровителство – използване на публични ресурси за възнаграждаване на лица за тяхната електорална подкрепа. Въпреки че в дадени държави системите за покровителство са регламентирани, този термин може да означава и форма на корупция или фаворизъм, при която властимащата политическа партия възнагражда групи, семейства, етнически малцинства за тяхната електорална подкрепа чрез нерегламентирани дарения, назначения или обществени поръчки.

Злоупотребата с политическо положение е форма на политическа корупция,

12 Нов американски речник на културната грамотност, Трето издание, Houghton Mifflin Company, 2005. 10 август 2009 г., <http://www.thefreedictionary.com/favouritism>.

13 Д. В. Бринкерхоф, А.А. Голдсмит – „Клиентелизъм, патримониализъм и демократично управление: общ преглед и рамка за оценка и изготвяне на програми”. Изготвено за Службата по демокрация и управление на Американската агенция за международно развитие в рамките на „Стратегическа политика и институционални реформи”, Abt Associates Inc., Bethesda 2002, стр. 2.

14 Наръчник на ООН за прокурори и следователи – Практически мерки за борба с корупцията, стр. 28.

която може да се дефинира като безскрупулно използване на политическа власт за лични облаги. В повечето държави действат закони, които не допускат подобни явления, но това невинаги е пречка за проявите на политическа корупция. Подкупът представлява договаряне на облага с цел повлияване върху дадено действие или решение.

Инициативата може да дойде от служебното лице, което търси подкуп, или от лицето, което предлага да плати такъв. Подкупът може би е най-често разпространената форма на корупция. Тя е дефинирана и описана в редица международни документи, в националното законодателство на повечето държави, както и в академични публикации. Обикновено с този термин се описват случаите, при които длъжностно лице иска плащане от даден гражданин, който не възнамерява да предложи такова, в замяна на извършването на услуга, която иначе му се полага по право. Тясно погледнато подобна транзакция не представлява предоставяне на подкуп от страна на съучастник в корупционен акт, а „изнудване за предоставяне на плащане” на жертва, която няма желание да направи такова.¹⁵

Облагата, предлагана под формата на „подкуп”, може да има различни измерения: парични средства, акционерно участие, вътрешна информация, сексуални или други услуги, пътуване, намиране на работа или просто обещание за бъдещи облаги (напр. осигуряване на заетост след пенсиониране).

Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа дефинира търсенето и предлагането на „подкупи” като корупционна практика на активно и пасивно подкупничество.¹⁶

В контекста на корупционните практики присвояването, кражбата и измамите предполагат отнемане на имущество от страна на лица, които се възползват от служебното си положение. Присвояване е налице, когато лицето, на което дадено имущество е поверено (напр. касиер), го отнема в собствена полза. Терминът „измама” обозначава използването на невярна или подвеждаща информация, за да се принуди собственикът на имуществото да го предостави доброволно. Самото понятие „кражба” не се ограничава единствено до областта на корупционните практики. От друга страна, „присвояването” – т.е. кражбата на имущество от страна на лицето, на което е поверено, представлява корупционна практика, независимо къде се прилага, тъй като е нарушение на доверителските задължения.¹⁷

¹⁵ Наръчник на ООН за прокурори и следователи – Практически мерки за борба с корупцията, стр. 24

¹⁶ Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа, Страсбург, 27 януари 1999 г., чл.: 2, 3, 7 и 8.

¹⁷ Наръчник на ООН за прокурори и следователи – Практически мерки за борба с корупцията, стр. 26

1.2. КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ

Корупционните практики се дължат на недостатъци, присъщи на човешката природа. Поради стремежа за бързо забогатяване по нечестен начин това явление присъства неизменно във всяко общество, независимо от политическата система. Търпимостта към корупционното поведение се дължи не само на културни, но и на исторически фактори. Например отсъствието на собствена национална държава може да подтикне човек към незачитане на правните норми, въведени от окупаторите. На свой ред това може да доведе до пълно несъобразяване със законите и етичните стандарти. Определени грешки в икономическите политики могат също да се превърнат в катализатор за корупция. Напр. при икономики, в които се наблюдава недостиг и има несъответствие между предлагането и търсенето, желанието да се сдобиеш с определени продукти може да доведе до корумпирано поведение.¹⁸

Няколко проучвания са извели три общи характеристики (модел на триъгълника на измамата), които могат да въздействат върху поведението на дадено корумпирано лице или измамник¹⁹:

- Стимул/натиск: нуждата, която корумпираното лице се опитва да задоволи чрез извършването на непочтено действие.
- Подходяща възможност: откритата се възможност за лицето да извърши непочтен акт благодарение на поста, който заема.
- Оправдание: способността на корумпираното лице да оправдае пред себе си извършването на този акт.

В условията на пазарна икономика корупцията може да бъде стимулирана от действащия правен и организационен режим, който ограничава свободата на бизнеса. Подобни ограничения могат да стимулират тайни споразумения, сформирани на неформални групи, които влияят негативно на действащите системи в обществото²⁰. Такива договорки се наблюдават в различни общества с различна култура. Важно е тук да се отбележи, че действие, което се приема за корупционна практика в едно общество, не задължително се квалифицира като такова в друго. Паричен подарък, предоставен на длъжностно лице за свършена от него работа, може за някои да бъде признак на корупция (гарантиране на подходящ „климат“ за успешно постигане на бъдещи цели), а за други да е само израз на благодарност, който е напълно приемлив в съответната култура.²¹

Когато се разглеждат причините за предлагане на подкуп, се открояват следните фактори:

- достъп до стоки и услуги с ограничено предлагане, напр. договори, лицензи, разрешителни, недвижимо имущество в атрактивни градски райони,
- достъп до информация, напр. за договорни условия, за подадени ценови оферти, за мерки, планирани от определени институции,
- по-благоприятно третиране на определени въпроси, което би позволило избягване или намаляване на определени разходи или лишаване на други организации от определени ползи.²²

Предвид обсъжданото дотук, корупцията се развива, когато е налице ограничение на свободата за извършване на стопанска дейност, при предоставяне на прекалено голяма свобода на определени фигури за взимане на решения, недостатъчна

18 З. Доброволски – „Доверие, корупция и измама“ [публикувано в:] Б. Козух, З. Доброволски – „Изграждане на обществено доверие“. Гледната точка на организацията; Peter Lang GmbH, Франкфурт 2014, стр. 129-130.

19 Д-р Доналд Кресей – „Престъпната организация – елементи“, 1972 г.

20 З. Доброволски – „Доверие, корупция и измама“ [публикувано в:] Б. Козух, З. Доброволски – „Изграждане на обществено доверие“. Гледната точка на организацията; Peter Lang GmbH, Франкфурт 2014, стр. 129-130

21 Виж публикацията по-горе.

22 Виж публикацията по-горе.

или липса на отчетност от страна на вземащите решения, неефективни системи за контрол, липса на прозрачност за дейността на институциите или за използването на публичните средства и имущество.²³

1.3 РАЗХОДИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ КОРУПЦИЯТА

Корупцията генерира разходи. За разлика от други престъпления обаче, жертвите на корупционни практики не са пряко времево и пространствено свързани тях. Направени са някои изчисления на общия размер подкупи, плащани в световен мащаб. Оценява се, че корупцията сама по себе си струва на икономиката на ЕС 120 млрд. евро годишно, което е малко под размера на общия годишен бюджет на Съюза²⁴. В допълнение, корупцията има много по-всеобхватно и деструктивно присъствие – 2-ма от всеки 3-ма жители на света страдат от последиците от корупционни практики²⁵, засягащи обществото и икономиката като цяло, както е видно от направените изчисления.

Например, присвоените парични средства обикновено се изнасят извън страната и следователно вече не носят продуктивна или редистрибутивна полза. В допълнение, възможността да се търсят подкупи създава изкривени стимули за длъжностните лица и има пагубен ефект върху цялостната система на управление и следователно върху качеството и достъпността на публичните услуги. Подкупите и присвояването са само два аспекта на тази корупция. Непаричните и парични въздействия на фаворизма и непотизма, както и на измамите (напр. манипулиране или фалшифициране на информация) също допълват картината.²⁶

Корупцията има негативно въздействие върху производителността и е възпиращ фактор за инвестициите. Една от причините е, че ефектите от корупцията са съпоставими с въздействието на данъчното облагане за инвеститора. Потенциалните инвеститори трябва да прогнозираят и непредвидимите разходи за предлагането на подкупи при учредяване и осъществяване на дейността.²⁷

Околната среда също е засегната от корупцията, която подкопава ефективното изпълнение на адекватни политики. На практика замърсяването може да се увеличи поради намалената ефективност на регулациите, заобикаляни чрез плащането на подкупи.²⁸

Корупцията е в състояние да отслаби демократичната система. Първо, в повечето държави е постигнат социален и политически консенсус, че частната собственост подлежи на преразпределение с цел да се гарантира споделянето на публични блага и предлагането на услуги, както и да се избегнат драстичните социални неравенства. За тази цел доходите се облагат с данък. Корупционните практики на подкупване на данъчни служители или укриване на данъци ограничават способностите на държавата да облага частната собственост и доходи. Второ, в бюджета за всяка година се съгласуват публичните разходи и той се определя и приема от парламента, централните одитни власти, гражданското общество и медиите. Но както вече беше

23 Борбата с корупцията в преход: принос към политическия дебат; Световна банка, Вашингтон 2000 (запис), стр. XV-XVII.

24 Доклад за борба с корупцията от Комисията до Съвета и до Европейския парламент; Съвет на министрите (2014) 38 окончателна версия

25 Индекс на възприемане на корупцията 2015 г.; Прозрачност без граници.

26 Цитат от публикация: Ф. Боем, Й. Йорхес – Цена на корупцията: всеки плаща, бедните – най-много; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Отдел „Държава и демокрация“, подпомагащ прилагането на Конвенцията на ООН относно корупцията, Федерално министерство за икономическо сътрудничество и развитие, Ешборн 2008, стр. 2.

27 Ф. Боем и Й. Йорхес – в.ж. по-горе, стр. 5-6.

28 Х. Уелш – Корупция, растеж и околна среда: сравнителен анализ на група държави. Икономика на околната среда и развитието, 2004 г., том 9: 663-93, цитиран от Ф. Боем и Й. Уелш – Цената на корупцията...; стр. 7.

споменато, корупцията изкривява бюджетните разходи с уклон към онези, които крият най-много възможности за корупционни практики, подкопава системата за демократично разходване на ресурсите и осигурява приоритетно обслужване на частни интереси пред обществените. И накрая, корупцията може да влияе пряко върху формирането на политиките и правилата в обществото, като по този начин подрива демократичните процеси и легитимността на държавата.²⁹

1.4 РОЛЯТА НА ВОИ В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА

Основна роля на ВОИ в борбата с корупцията е тяхната работа за укрепване интегритета на публичните институции. Организацията в публичния сектор са градивни елементи на национална система за интегритет подобно на колоните, поддържащи покрива на дадена сграда. Стабилното управление на такава система се основава на почтеност, прозрачност и отчетност. Много по-добре е да се грижим за превенцията на корупцията, отколкото да полагаме усилия за установяването на налични корупционни практики. Следователно приносът на ВОИ в борбата с корупцията е многостранен и обхваща: (1) проверки за корупционни и неправомерни действия като част от рутинната одитна работа на ВОИ; (2) засилване на общественото разбиране за корупция и други сходни неправомерни практики посредством навременно широко оповестяване на одитните констатации; (3) подобряване на методите и инструментите за борба с корупцията и други сходни практики; (4) създаване на система за подаване на сигнали за неправомерни практики; и (5) сътрудничество с други институции в борбата с корупцията.³⁰

ВОИ анализират корупционните явления (проявление, причини, области и механизми) при всеки свой одит и чрез одитната си дейност се стремят да допринесат за ограничаване на произволното прилагане на правилата и регламентацията, за опростяване на административните процедури и премахване на неравенствата при достъпа до информация. Посредством рутинните си анализи на нередностите и на законодателството ВОИ посочват елементите в одитирания обект, които допринасят за корупционни практики. Одитните институции се стремят да препоръчват законодателни и регулаторни мерки за ограничаване на възможностите за корупционни практики. Ако ВОИ стигне до извода, че даден законодателен акт или регулация създава благоприятна среда за корупционни практики, тя отправя предложение за внасянето на промени. При установяване на нередности ВОИ препоръчва корективни мерки. Повечето върховни одитни институции нямат изпълнителни правомощия и не могат да налагат наказания.

При изпълнение на всеобхватната си стратегия за борба с корупцията и други сходни неправомерни практики ВОИ подпомагат укрепването на системите за финансово управление в публичните институции със съзнанието, че постоянната отчетност в държавата създава превантивна среда, която не допуска корупция и други сходни практики. Надеждната система за финансово управление предполага: изготвяне на точни, пълни и навремени финансови отчети, одитирани от ВОИ или независими одитори, и докладване за дейността по вътрешен контрол и за законосъобразност; надеждна система за вътрешен контрол и капацитет за отчитане на разходите. Стабилната система за финансово управление допринася за ефективно отчитане на изпълнението. Паралелно с това, ВОИ оценяват системите за вътрешен контрол (с важна роля при превенцията на неправомерните действия) и отправят препоръки за укрепването им, когато са установени слабости.³¹

ВОИ трябва да обърнат специално внимание на своята роля за повишаване на обществената култура и да разпространяват широко информацията относно корупционните практики и неправомерни действия посредством навременното оповестяване на своите одитни констатации. Запознаването на широката общественост с проблема корупция спомага за насърчаване на отчетността. Важно е да се отбележи обаче, че в много страни ВОИ разполагат със специализирани инструменти за събиране на информация за корупционните практики и могат да докладват подобни

³⁰ З. Доброволски – „Борба с корупцията и измамите“ [публикувано в:] Б. Козух, З. Доброволски – „Изграждане на обществено доверие“. Гледната точка на организацията; Peter Lang GmbH, Франкфурт 2014, стр. 181-185.

деяния. Някои ВОИ не са натоварени с разследващи и прокурорски функции и при наличието на основателни подозрения за извършване на престъпление или нарушение са задължени да уведомят съответните органи (по смисъла на Наказателния кодекс). В определени случаи одиторите могат да играят ключова роля по време на наказателното преследване, явявайки се като свидетели на прокуратурата.³²

Ефективността и ефикасността на ВОИ по отношение на неправомерните действия зависи от нейната стратегия. Ето защо ВОИ трябва системно да работи за подобряване на своите методики за установяване и борба с корупцията. Препоръчително е върховните одитни институции да поставят все по-голям фокус върху обучението на своите служители с ясното съзнание, че успехът на борбата с неправомерните практики зависи не само от одитните процедури и инструменти, но и от адекватните умения, знания и способности на служителите да установяват и оценяват потенциалните нередности.³³

ВОИ поема ангажимент за насърчаване на интегритет не само сред собствените си служители. Тя трябва да бъде и институция, на която гражданите да сигнализират при съмнение за или доказани неправомерни практики на работното място. Много ВОИ са въвели система за получаване на сигнали. Горещите телефонни линии и интернет технология са сред най-често използвани канали за това. За да бъдат ефективни тези системи обаче, те трябва да гарантират анонимността на подаващите сигнали и да вдъхват увереност у гражданите, че информацията им ще се използва по правилен начин от властите. Постъпилите данни следва да се обменят по защитени канали, като ВОИ гарантира, че няма да бъдат оповестени нерегламентирано.³⁴

В усилията си за борба с корупцията ВОИ стимулира организациите в публичния сектор да въвеждат ефективни процедури за подбор на кандидатите за работа, като проверява квалификациите и опита им, както и доколко са подходящи за съответната длъжност. Прави се проверка на образователния ценз и професионалната им квалификация, предишен трудов опит, информация за съдимост и кредитна история. Подобни техники за проверка обаче следва да се прилагат в съответствие с действащото законодателство и регулации. Внимателният подбор на кандидатите намалява вероятността на важни постове да бъдат назначени лица с доказано непочтено поведение. Ето защо подобно пресяване е важно с оглед превенция на корупцията.³⁵

1.5 ЗАКОНОДАТЕЛНА И РЕГУЛАТОРНА РАМКА

Законодателната и регулаторна рамка в областта на превенцията и борбата с корупцията, измамите и прането на пари трябва да формира неразделна част от правната система на всяка държава. Предвид огромното разнообразие от национални системи и функции на ВОИ, настоящите указания не съдържат препратки към тях.

Някои държави са предприели самостоятелни инициативи за борба с транснационалната корупция. Международната общност обаче въвежда правна рамка за по-устойчиво правоприлагане чрез сътрудничество в тази област едва към края на 90-те години на миналия век. Основните инструменти за това са:

- Конвенция на ООН срещу корупцията.
- Междумериканска конвенция срещу корупцията, Независима комисия за борба с корупцията (ICAC) на Организацията на американските държави (OAS).
- Гражданска и наказателна конвенция за корупцията на Съвета на Европа.

³² Виж горепосочената публикация.

³³ Виж горепосочената публикация.

³⁴ Виж горепосочената публикация.

³⁵ Управление на риска от измами. Указания за добри практики; Институт на дипломираните счетоводители, 2008, стр.35.

- Конвенция за борба с подкупването на чуждестранни длъжностни лица в международните търговски сделки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).
- Конвенция на Африканския съюз за предотвратяване и борба с корупцията.

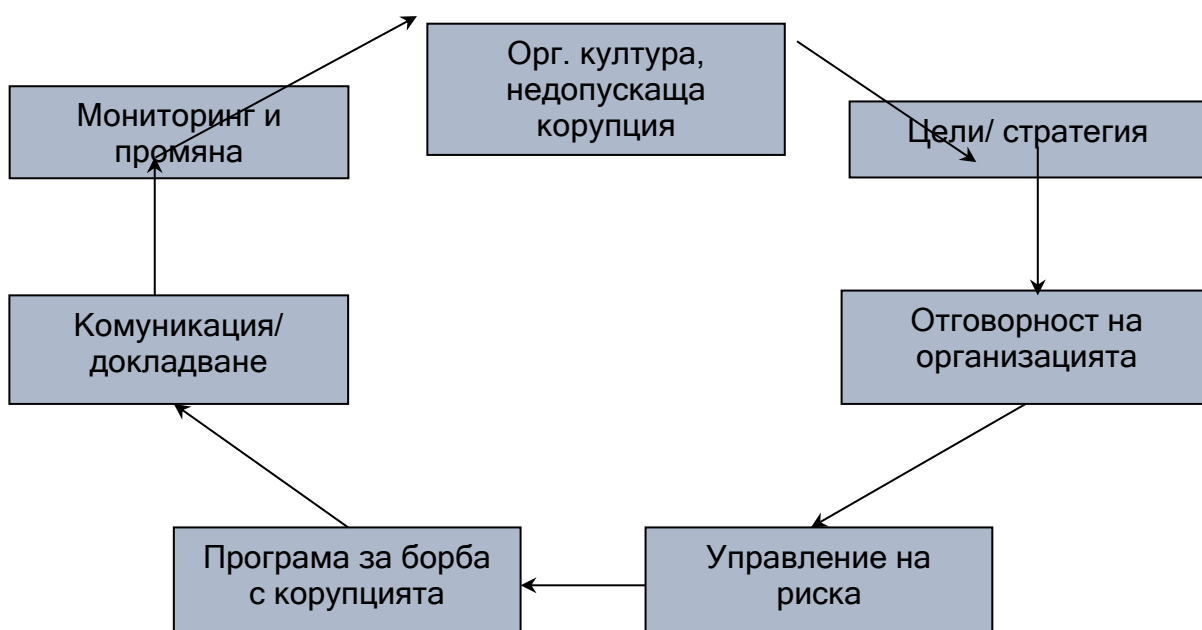
Следва да се отбележи, че горепосочените конвенции обобщават повечето препоръки, отправени на различни национални и международни форуми за борба с транснационалната корупция, като взаимна правна помощ, съвместни разследвания, установяване и предотвратяване на опити за прехвърляне на незаконно придобито имущество, мерки за прякото възстановяване на незаконно придобито имущество, обмен на информация и др.

2. КОМПОНЕНТИ НА СИСТЕМИТЕ ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯ

Според подхода на Световна банка за борба с корупцията и модела на Робърт Клитгаард, ефективната борба с корупцията изисква премахване на монополите, намаляване на възможностите за еднолично взимане на решение, осигуряване на широка прозрачност и върховенство на закона.

Установено е, че за ефективната борба и предотвратяване на корупцията са необходими седем ключови фактора:

Организационна култура, която не допуска корупция; цели/ стратегия, поемане на отговорности на ниво организация, управление на риска, модули за предотвратяване на корупцията (антикорупционна програма), информация и комуникации, мониторинг и промяна. В настоящата глава са представени подробни разяснения относно приложимостта и въздействието на тези фактори за ограничаване и предотвратяване на корупцията в държавните структури и се описва ролята на ВОИ за изготвянето на указания за превенция на корупционните практики при осъществяването на одитната дейност.



Фиг. 1: Компоненти на системите за превенция на корупцията; ВОИ на Австрия

2.1 ОРГАНИЗАЦИОННА КУЛТУРА НА НЕТЪРПИМОСТ КЪМ КОРУПЦИЯТА

Следва да се отбележи, че разработването и въвеждането на ефективна система за превенция на корупцията е предизвикателство за всяка институция и зависи от активното участие и професионална преценка на всички длъжностни лица, така че тя да бъде не просто набор от вътрешни правила, разработен с цел привидно спазване на определени политики и процедури.

В този контекст, е изключително важно за превенцията на корупцията е ръководните фактори на всяко ниво да бъдат модел за подражание. Без да се зададе правилния тон „отгоре” и при липса на безусловен ангажимент на ръководството за прилагане на всеобхватен подход за борба с корупцията, превантивните мерки се оказват неефективни.

Органите на управление и висшето ръководство използват опита и професионалната си преценка, за да оценят необходимата степен на контрол спрямо нравственото поведение на служителите. Средният ръководен състав и администрацията, наред с други длъжностни лица, се позовават на своя опит и професионална преценка ежедневно, за да подберат, разработят и внедрят мерки за контрол в областта на борбата с корупцията в рамките на своите отговорности.

Същевременно одиторите и други органи с отговорности в областта на институционалния контрол прилагат своята професионална преценка при осъществяването на надзор и оценка за ефективността и ефикасността на системите за борба с корупцията. Възможните индикатори за желаня антикорупционен организационен климат могат да бъдат:

1. Организацията демонстрира ангажимент към интегритета и етичните ценности
2. Наличие на надзорен орган, който контролира системите за вътрешен контрол на съответната организация.
3. Под контрола на надзорния съвет ръководството въвежда структури, линии за отчетност и адекватни правомощия и отговорности при изпълнение на заложените цели.
4. Организацията демонстрира ангажимент за привличането, развитието и задържането на компетентните кадри в съответствие със заложените цели.
5. Организацията търси индивидуална отговорност от всеки за прилагане на функциите по вътрешен контрол при изпълнение на заложените цели.

2.2 ЦЕЛИ/ СТРАТЕГИЯ

Първият ключов елемент за успешната борба с корупцията е въвеждането на стратегически цели или приоритети в тази област. Създаването на среда без корупция в рамките на дадена организация е желана цел, но тя не винаги е реалистична, тъй като в определени случаи корупцията може единствено да бъде ограничена до приемливи нива, но не и изкоренена.

На базата на приетата мисия или визия ръководството на дадена организация дефинира дългосрочни цели или приоритет, които са в съответствие с цялостната стратегия на организацията, с нейната регулаторна и бюджетна рамка

Обикновено подобни цели касаят укрепване на интегритета в организацията и на системите за борба с корупцията или подобряването на тяхната ефективност и

ефикасност. Конкретните и всеобхватни цели за борба с корупцията подчертават ангажимента на ръководството към ограничаване на корупцията в организацията.

На базата на тези приоритети се задават оперативни цели, които описват търсеното въздействие от изпълнението на всеобхватната програма за борба с корупцията.

Подобни цели следва да бъдат насочени към превенцията на корупцията, да бъдат реалистични, подходящи, измерими и обвързани с крайни срокове за изпълнение.

2.3 ОТГОВОРНОСТ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

В някои страни стандартите за вътрешен контрол изискват от ръководството на организацията да въведат паралелно с другите мерки и организационна структура, гарантираща постигане на целите на програмите. Водеща практика в този контекст е сформиранието на специализирано звено в рамките на структурата, което да разработва и контролира изпълнението на дейностите. В допълнение, ако резултатите от анализа на риска или други обстоятелства сочат към нужда от ясно разпределяне на отговорностите в организацията с цел превенция на корупцията, може да се създаде специализирано звено за борба с корупцията, да се назначи висш служител, отговорен за това, или подобна функция да се възложи на външна институция. Тези структури следва да са запознати със съответната програма и нейното действие, както и с корупционните рискове и механизмите за контрол, да имат ясно дефинирани отговорности, да са независими и да имат право да докладват директно на най-висшия ръководител в организацията.

Звеното/ служителят, натоварени с превенция на корупцията, се назначават в съответствие със задачите и мащаба на организацията и могат да отговарят за повече от една организация.

Това звено/ служител може да бъде натоварен/- о със следните задачи, обхващащи всички дейности в организацията:

- да изпълнява функцията на лице/ звено за контакт със служителите и ръководството, при необходимост без да разчита на официални канали, заедно с други лица (звеното/ служителят трябва да има пряк достъп и да се отчита на най-висшето ръководство, напр. на ръководителя на организацията);
- да бъде източник на информация относно рисковете от корупция и да съветва ръководството на организацията в тази област;
- разпространява информация сред служителите (напр. чрез семинари, електронно обучение и редовно изнасяне на презентации);
- съдейства при обучения и има достъп до всички обучителни курсове в областта на борбата с корупцията;
- управлява процесите по оценка на риска;
- осъществява мониторинг и да оценява всички индикации за корупционни практики
- спомага за информирането на обществеността относно санкциите, предвидени в гражданското и наказателно право (превантивен ефект), като същевременно се съобразява с изискванията за неразпространяване на лична информация относно въвлечените лица.

Ако до звеното/ служителя достигне информация, сочеща към обосновани

съмнения за корупционни действия, незабавно следва да се информира ръководството на организацията, като отпрати се препоръки относно:

- провеждането на вътрешна проверка по случая;
- предприемане на мерки за повишаване на прозрачността
- информиране на правоприлагащите органи (ръководството на организацията предприема необходимите за това стъпки) и
- докладване на недостатъците в системите за превенция на корупцията.

Това звено/ служител не следва да има правомощия за налагане на дисциплинарни мерки и да ръководи разследването, свързано с дисциплинарни производства за корупция.

Организацията предоставя на звеното/ служителя навременна и пълна информация, необходима за осъществяването на задълженията му, особено данни за предполагаеми корупционни практики. Организацията има за задача да подкрепя звеното/ служителя за борба с корупцията при осъществяването на задълженията му (напр. чрез създаването на електронна пощенска кутия или заделяне на подходящи ресурси).

След изтичане на мандата им, служителите за борба с корупцията нямат право да оповестяват достигнала до знанието им информация, касаеща личните обстоятелства на други служители в организацията. Те обаче могат да предоставят подобна информация на ръководството или на отдела за човешки ресурси, когато имат разумни подозрения за извършването на корупционни деяния. Личните данни се третира в съответствие с изискванията за конфиденциалност.

Звеното/ служителят за превенция на корупцията се назначава официално. Това назначение се оповестява до всички, попадащи в неговата сфера на дейност. Когато отговорностите му обхващат и прилагане на правилника за борба с корупцията на организацията и в частност управлението на независимото организационно звено в тази област, служителят по корупция може да бъде официално назначен за представител на това звено.

Служителите, отговарящи за проверките за достъп на персонала и сигурността следва да бъдат официално назначавани като служители по превенция на корупцията.

Паралелно с изпълнението на функциите си звеното/ служителят за превенция на корупцията си сътрудничи с вътрешните одитори и отговорниците по прилагане на политиката за предотвратяване на корупция.

2.4 ОЦЕНКА И АНАЛИЗ НА РИСКА (УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА)

Държавните институции (регулярно и при настъпване на определени обстоятелства) прилагат мерки за установяването на области и дейности, които са силно податливи на корупционни практики. Тази задача може да се изпълнява вътрешно или от външни за организацията лица/ звена. Препоръчително е да се прилагат практиките на анализ на риска.

Анализът на риска се осъществява от държавните организации редовно и при необходимост (когато се проявят реални заплахи). Целта е да се установят и анализират елементите и процесите в организацията, които са податливи на корупционни практики. Организациите, извършващи ефективна оценка на риска, разглеждат конкретни рискове пред организацията или програмата, анализират вероятността от

настъпване и въздействието на корупционно деяние, приоритизират рисковете и документират тези решения. В допълнение, процесът по оценка на риска може да се използва за определяне на моментите, в които контролите престават да бъдат приложими или разходо-оправдани. Не съществува универсален подход за оценка на риска, но обикновено се включват следните 5 елемента: (1) установяване на рисковете, засягащи програмата; (2) оценка на вероятността от реализиране и въздействието на присъщите рискове³⁶ (3) определяне на нивото на търпимост на организацията към рисковете (напр. готовността за поемане на определени нива на риск от корупция в зависимост от обстоятелствата при отделните програми или от други цели); (4) проверка на адекватността на съществуващите механизми за контрол и приоритизиране на рисковете; (5) документиране на рисковия профил на програмата (напр. обобщаване на ключовите констатации и заключения от по-горните стъпки).

Конкретните стъпки при оценката на риска могат да включват:

- Оценка на риска от корупция в отделни структури, процеси и процедури в организацията;
- Оценка на одитните документи;
- На тази база, установяване на потенциалните рискове (особено от финансови измами, напр. във финансовите отчети);
- Оценка на потенциалните финансови загуби и накърнена репутация;
- Проверка на вероятността от материализиране на рисковете и последиците от тях;
- Оценка на системите за вътрешен контрол (напр. система за сигурност).

Резултатите от оценката на риска се използват за определяне на необходимите промени в структурата, процедурите или задачите на служителите и за коригиране на установените слабости.

Установяването и анализа на силно податливите на корупция области е ключова задача за държавните организации.

Податливи на корупция области са онези, в които се наблюдава следното (като обичайна практика или решение):

- Трети страни (физически или юридически лица, сдружения или други институции) получават материални или нематериални облаги или са защитени от негативни въздействия;
- Трети страни са в състояние да предоставят на служителите облаги, които не им се дължат по закон или по силата на колективен трудов договор.

В допълнение области, които се свързват с посочените по-долу фактори са особено податливи на корупция:

- Чести контакти с външни страни – вкл. при осъществяване на проверки и надзорни дейности;
- Управление на големи бюджети;
- Възлагане на обществени поръчки и предоставяне на субсидии, вкл. безвъзмездна

³⁸Това може да включва също и преценка за характера на рисковете в рамките на анализа. Въпреки че определени рискове имат ограничено въздействие или вероятност за реализация, по своя характер те могат да бъдат съществени за организацията. Следователно трябва да бъдат взети предвид и да се определят мерки спрямо тях

помощ и друго финансиране;

- Налагане на условия, сключване на концесионни договори, издаване на одобрения, разрешителни и т.н., определяне и удържане на такси;
- Обработка на транзакции и операции при използване на вътрешна информация, която не следва да се предоставя на трети лица.

Това е приложимо, единствено ако:

- потенциалната облага/ предимство има съществена материална или нематериална стойност за трети лица;
- евентуалния негатив за трети лица ще доведе до санкция, заплаха за техния бизнес или за съществуването на засегнатата институция.

Анализът на риска в области, които са особено уязвими от корупционни практики, се прилага периодично или когато определени важни обстоятелства го налагат (напр. на всеки 1 до 5 години или след промени в организацията, процедурите или характера на възложените задачи). Организациите в публичния сектор прилагат описаната по-долу процедура в 2 стъпки при оценката на областите, податливи на корупционен риск:

- Кратка проверка на податливостта към корупция и ефективността на въведените превантивни мерки и механизми за вътрешен контрол (напр. посредством запознаване с органограмите).
- Когато има необходимост от оценка на риска: установяват се дейностите, които са силно податливи на корупционен риск, както и въведените превантивни мерки и механизми за вътрешен контрол (напр. на базата на въпросници и допълнителни събеседвания).

Ако се установи необходимост от предприемане на действия, анализът на риска завършва с препоръки и/или изисквания за въвеждане на допълнителни превантивни мерки и мерки за установяване и коригиране на рисковете.

В допълнение, към споменатите по-горе елементи, следните въпроси могат да бъдат отправяни към ръководството на организацията, отговорниците/ звеното за превенция на корупцията и отделни служители, както и към одиторите на ВОИ, когато се проверява дали дадена дейност е податлива на корупционен риск:

- Имало ли е случаи на корупционни практики в определената област на действие?
- Имало ли е опити от трети страни за влияние върху решенията на служителите в съответната област?
- Управлява ли съответното звено бюджетни средства или ресурси?
- Отговаря ли съответното звено за обществени поръчки, субсидии, финансиране?
- Отговаря ли звеното за определяне на условия, отпускане на концесии или разрешителни?
- Събира ли такси и налози?
- Познати ли са случаи на корупция в сходни звена на други организации?
- Следва ли звеното точно определени работни процеси в своята дейност?
- Съответната позиция свързана ли е със специализирано поле на дейност или

правомощия за взимане на решение?

- Варират ли правомощията за взимане на решение в зависимост от размера на договорите или други критерии?
- Отговаря ли звеното за обработка на документи и взимане на окончателните решения?
- Налице ли е адекватно администриране на задачите и контрол на изпълнението?
- Личната нравственост ли е единствената бариера пред корупционните практики в съответната област на действие?
- Какви вътрешни механизми за контрол са въведени?
- Установените процедури за взимане на решение предвиждат ли възможност за контрол от страна на повече от едно длъжностно лице?
- Одобряват ли се взетите решения от други звена в организацията?
- Гарантирана ли е прозрачност при процеса на взимане на решения, напр. чрез проверки на дейностите, докладване, ясно разпределяне на отговорностите или предоставяне на пълна и точна документация (протоколи от заседания, доклади, надлежно водене на архив)?
- Съществува ли изискване за прозрачност при взимането на решения, дори и да не се търси съгласието на ръководството или друго звено в организацията, което има право да участва?
- Има ли изискване за прозрачно документиране на взимането на решения и оставяне на одитна следа с възможност за проследяване от одитния орган?
- Налична ли е информация за предишни нарушения на изискванията (напр. на закона за бюджета, закона за обществените поръчки)?
- Има ли сигнал от страна на ВОИ или друг надзорен орган, напр. независимо звено за превенция на корупцията в организацията?

Организациите в публичния сектор, както и ВОИ, трябва да са наясно относно факторите, които водят до нарастване на податливостта към корупция, като напр. сложни процеси, организационни промени/ динамика, стил на управление, работна среда и предходни случаи.³⁷

Могат да бъдат въведени единни хармонизирани индикатори за изпълнение, измерващи нивото на корупция в страната на базата на прозрачност, оповестяване и ефективно докладване.

Организациите в публичния сектор могат периодично да осъществяват самооценка, за да установят уязвимите си области.

Инструментът „Интосейнт” (IntoSAINT) се използва от ВОИ, но е приложим и за други публични институции при самооценка на податливостта им към определени отклонения от нравственото поведение.

Инструментът „Интосейнт” е предназначен за превенция на корупцията и подпомага изготвянето на препоръки за ръководството с цел подпомагане на интегритета в организацията. Това е инструмент, базиран на качествен подход, който

³⁹Ръководство за самооценка на интегритета IntoSAINT, 2011, ВОИ на Нидерландия

подпомага разработването на политики за интегритет, базирани на индивидуалните нужди на организацията, като същевременно допринася за повишаване антикорупционната култура сред служителите.

Основните принципи при Интосейнт са самооценка с цел превенция, повишаване на общата култура в областта на интегритета, фокус върху уязвимите страни и риска, изготвянето на конкретни доклади от ръководството/ планове за действие.

2.5 ПРОГРАМА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА (МОДУЛИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА)

На база резултатите от оценка на риска, вкл. рисков профил (когато такъв е изготвен), организацията трябва да разработи и документира стратегия за борба с корупцията, вкл. като заложи конкретни цели на контрола и внедри подходящи мерки и специализирани превантивни контроли.

Следва да се изготви всеобхватна и надеждна програма за борба с корупцията, която да се интегрира в общата организационна структура. Програмата трябва да се фокусира върху три елемента: Превенция - Установяване Предприемане на мерки (реакция).



Фигура 2: Модули за превенция на корупцията; ВОИ на Австрия

2.5.1 ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА

Основна цел на държавните институции е предотвратяването на евентуални отклонения и нередности в организацията, които се дължат на корупционни практики или друго неправомерно поведение.

Препоръчително е да се обмисли въвеждането на следните елементи в програмата с цел превенция на корупцията:

- Адекватна рамка от стандарти и регулации;
- Етичен кодекс;
- Подходящо управление на човешките ресурси;
- Подходяща система за вътрешен контрол;
- Използване на електронно управление

2.5.1.1 АДЕКВАТНА РАМКА ОТ СТАНДАРТИ И РЕГУЛАЦИИ

През последните две десетилетия се наблюдават радикални промени в практиките за управление на публичния сектор. Въпреки че проблемите в развитите и развиващите се държави са различни, навсякъде се работи за укрепване на системите за отчетност на ръководството.

Ключови заинтересовани страни, като напр. широката общественост и законодателните органи, проявяват все по-голям интерес относно разпределянето и разходването на публичните средства и възможностите за намаляване на разходите, чрез ограничаване на тези, произтичащи от морални рискове (напр. действия, които могат да навредят на други участници в процесите) и неблагоприятен подбор (асиметричното предоставяне на информация, което вреди на други участници).

Чрез управление, базирано на резултатите, се прави опит за преодоляване на тези проблеми. Правителствата по света следва да предприемат допълнителни действия, за да гарантират ефективното осъществяване на публичните услуги, което ще подпомогне и усилията за борба с корупцията. Управлението, базирано на резултатите, е оценено като успешна реформа в развитите държави като САЩ, Нова Зеландия, Швеция и Великобритания.

През 2003 г. ООН също подчертава значението на управлението, базирано на резултатите.³⁸ Много организации въвеждат този подход, още известен като „управление, базирано на фактите”, и „управление на изпълнението”, в опит да осигурят всеобхватна рамка за отчетност.

Ръководителите, които успешно се справят с корупцията и други рискове, разработват и документират стратегии за преодоляване на рисковете, които описват подхода на организацията за адресиране на установените рискове и за оценка на риска. Пакетите от документи, указания, регулации и други инструменти са ключов елемент в системите за превенция на корупцията. Тези документи трябва да обхващат всички уязвими области в организацията, установени при оценката на риска. Подобни документи следва да

⁴⁰ Ръководство на ООН за антикорупционни политики. www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf

подчертават и ценностите на организацията.

Препоръчително е да се регламентират следните елементи:

- Възможност за работа на повече от едно място/ вторична заетост;
- Конфликт на интереси;
- Приемане на подаръци или покани;
- Обработка на сигнали;
- Обработка на информация с ограничен достъп;
- Заетост след напускане на държавната администрация.

В допълнение, идеята за „отворено правителство”, при което гражданите имат право на достъп до документите и процедурите в държавните институции, позволява допълнителен ефективен обществен контрол и следователно ограничава корупцията. В много страни са въведени закони за свободен достъп до информация, гарантиращи това право на гражданите.

2.5.1.2 ЕТИЧЕН КОДЕКС

Всяка организация в публичния сектор трябва да приеме свой етичен кодекс.

А Етичният кодекс представлява набор от конвенционални принципи със задължителен характер за лицата на всички ръководни нива. Те регламентират формите на приемливо поведение в съответствие с очакванията на заинтересованите страни.³⁹

Етичният кодекс съдържа указания за нравствено поведение, които следва да се прилагат от всички служители и ръководството на дадена организация с цел поддържане на общественото доверие в нея и нейните служители. Всеки етичен кодекс трябва да съдържа най-малкото следните елементи:

- Ключовите ценности на институцията, вкл. интегритет, независимост, обективност, безпристрастност, конфиденциалност и компетентност.
- Задължение за ръководството и служителите на институцията да се придържат към ключовите ценности.

Всяка организация в публичния сектор разпространява своя Етичен кодекс като неразделна част от усилията за превенция на корупцията.

Ефективна превенция на корупцията може да бъде постигната, ако ръководството и служителите са подробно запознати с кодекса за поведение. Доброто разбиране се постига

391 МСВОИ 30, Етичен кодекс

чрез периодично и ефективно запознаване на всички нива от организацията с този документ.

Обикновено всеки нов служител получава пълен набор от вътрешните документи и правила на организацията, вкл. етичния кодекс. Без подходящи разяснения за естеството на етичния кодекс обаче, новите служители не биха могли да разберат добре изискванията и да ги прилагат адекватно в ежедневната си работа.

Всяка организация в публичния сектор трябва да въведе подходящ мониторинг за спазването на етичния ѝ кодекс.

Следва да бъде създадено специализирано звено (напр. етична комисия), което да гарантира правилното прилагане на етичния кодекс и да налага наказания при нарушаването му.

За членове на тези комисии в публичните организации и/ или ВОИ се назначават представители на висшето ръководство, правния отдел, отдела за вътрешен одит, както и независими лица.

Препоръчително е организациите в публичния сектор да актуализират периодично своя етичен кодекс.

Етичният кодекс съдържа строги изисквания, но трябва да бъде динамичен документ, който отразява всички промени в практиките на дейността и новите регулации. Кодексът за поведение трябва да се актуализира периодично (напр. веднъж на пет години) или при настъпването на съществени събития в зависимост от мандата на висшето ръководство

Одиторите задават следните въпроси във връзка с етичния кодекс:

- Приела ли е организацията свой етичен кодекс?
- Какво е разписано в него?
- Очертава ли етичният кодекс ключови ценности за организацията като интегритет, независимост, обективност, безпристрастност, конфиденциалност и компетентност?
- Залага ли етичният кодекс задължения за ръководството и служителите на организацията да спазват ключовите ценности?

Като пример за ключови ценности на дадена организация могат да се посочат обективност, интегритет и професионализъм. Ето защо кодексът за поведение регламентира следното:

- спазване на професионалната клетва и ангажименти;
- спазване на неутралитет и безпристрастност;
- избягване на конфликти на интереси;
- непоколебимост при изпълнение на принципите, нормите и решенията;
- непоколебимост при изразяване и/или осъществяване на действия в съответствие с личните убеждения и съображения;
- добросъвестно придържане към изискванията за конфиденциалност;
- избягване получаването на недължими облаги;
- недопускане използването на конфиденциална информация, до която служителите имат достъп във връзка със служебните си задължения, за лични/ групови цели или в услуга на партийни интереси.
- избягване на действия, които излизат извън задълженията и правомощията на

длъжностните лица.

2.5.1.3 УПРАВЛЕНИЕ НА ПОДХОДЯЩИ ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

Наред със създаването на подходяща рамка от стандарти и регулации, управлението на човешките ресурси е също много важен аспект за предотвратяване на корупцията.

В този контекст следва да се вземат предвид следните елементи:

- управление на човешките ресурси, базирано на личните качества;
- обучение;
- ротация на работните места

УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ СПОРЕД ЛИЧНИТЕ КАЧЕСТВА/ ПОСТИЖЕНИЯ

Управлението на човешките ресурси, базирано на личните качества на служителите, е основен елемент в борбата срещу корупцията. За да не се изкривяват процесите по управление на човешките ресурси в публичния сектор, критериите за подбор и селекция трябва да бъдат справедливи, предварително дефинирани и ясно документирани, така че да се ограничи възможността за действие според еднолична преценка. Следва да се въведат адекватни структури и механизми за обжалване, които дават ефективни гаранции. Доброто управление на човешките ресурси може да намали потенциалните рискове и да спомогне за контрола върху слабостите, като гарантира назначаването на компетентни служители на съответните длъжности. Паралелно с това, възнаграждението на длъжностните лица трябва да бъде адекватно и справедливо, за да не са изкушени от възможни корупционни практики.

Служителите в области, които са силно уязвими от корупция, трябва да бъдат назначавани с особено внимание. Всички назначения и повишения на високопоставените позиции трябва да бъдат обвързани с изискването за посещение на обучения за борба с корупцията.

Обучение

Всяка организация в публичния сектор трябва да разработи програма за обучение, за да запознае подробно служителите си с опасностите, които крият корупционните практики. Това подпомага усилията за превенция на това явление. Подобни обучения трябва да бъдат периодични и да се организират според нуждите и ранга на съответните служители. Новопостъпилите лица трябва да преминават специализирано обучение за борба с корупцията, което да бъде отразено в личното им досие. Организацията полага усилия да гарантира добро разбиране на етичния кодекс и неговите принципи от страна на персонала, преминал обучение.

Ротация на работните места

Това е техника на системна смяна на работното място на служителите и прехвърлянето им в други отдели през период от няколко години. Целта е те да добият разнообразен опит и умения, да повишат удовлетвореността си от работата и да получат възможности за кръстосано обучение. Освен добър механизъм за учене, ротацията на служителите може да се използва и като средство за борба с корупцията. Този подход обаче има положителни и отрицателни страни, които трябва да бъдат преценени внимателно, преди прилагането му на практика.

Положително въздействие от ротацията на служителите:

Ротацията на служителите е елемент от успешната работна среда, който често се подценява от работодателите. Тази практика може да донесе съществени ползи както за служителите, така и за работодателя като:

Повишаване на знанията на служителите: Ротацията на служителите между различни работни места им позволява да се запознаят с отделни аспекти от дейността, да усвоят по-широки умения и да съберат опит, който да им бъде полезен за отлично изпълнение на задълженията. Следователно, те натрупват знания, които ще им позволят да израстват в организацията. Така може да се подобри и етичното им поведение и самоконтрол с цел по-ефикасна работа. В допълнение, наличието на няколко служители, обучени за работа в различни сектори, може да бъде от полза при евентуално напускане на член на персонала. Той би могъл да бъде заместен без особени усилия.

Ключови служители: Понякога работодателите изпитват затруднения при намирането на подходящи лица за ключови позиции. С ротацията на работните места този проблем се решава, тъй като група от служители придобиват умения, които са им от полза и на други позиции, различни от заеманата понастоящем. Така организацията работи по-ефективно и може да се радва на по-добра производителност и рентабилност.

Намаляване на разходите: на пръв поглед ротацията на работните места изглежда скъпо начинание, но пък наемането на нов служител отвън предполага допълнително обучение.

Кариерно развитие: Ротацията на работните места може да се разглежда като възможност за кариерно развитие на служителите и да им помогне да се придвижат нагоре в йерархията – да бъдат повишени или да напреднат в кариерното развитие към нова позиция, която предполага допълнителни познания за различни елементи от дейността на организацията.

Ограничаване на корупцията: Възможно е за определени позиции да бъдат обучени по няколко лица, за да се избегне съсредоточаването на дейности с висок корупционен риск само в няколко служители. По този начин се намалява риска от корупционни практики, особено в комбинация с ротация на служебните задължения.

Негативно въздействие от ротацията на персонала:

При ротация на персонала се наблюдават и някои негативни ефекти. Възможно е определени позиции в организацията да не подлежат на подобна размяна поради необходимостта от специализирани умения, действащи правила и регулации относно компетенциите или големите разходи за обучение на персонала. Друг проблем, който стои пред организациите, е евентуалната необходимост от допълнително възнаграждение на служителите за готовността им да участват в подобни процеси, поради които може да се получи неравнопоставеност в заплащането. Понякога в резултат на ротацията наличният персонал може да намалее, поради необходимостта от провеждане на междусекторни обучения. Това може да наложи наемане на допълнителни служители, за да заместят обучаващите се, или пък съкращаване на персонала, който се смята за ненужен. И накрая, възможно е в резултат на ротацията да започне да се наблюдава неправомерно поведение, вкл. корупция, например когато определен служител не желае да участва в подобна програма.

Ротацията на персонала като подход за борба с корупцията:

Решението за прилагане на ротация на персонала трябва да бъде взето след подробна оценка не само на евентуалните положителни, но и на отрицателните аспекти за организацията, вкл. и оценка на корупционния риск. Въпреки че висшето ръководство може да има обща представа за нивата на корупция, възможно е идеите на отделните ръководители да се различават, както и да не съвпадат с реалността. Преди въвеждане на ротация на персонала с цел борба с корупцията в организацията, следва да се проведе пълна оценка на корупционния риск, за да се установят възможностите за подобни практики при отделните видове дейности. Едва тогава могат да се разработят механизми за вътрешен контрол спрямо ротация, които са базирани на установените конкретни рискове. Дори и така съществува възможност корупцията да не се изкорени реално, но все пак се получава разумна увереност, че ще се ограничат не само корупционните практики, но и прахосването и неправомерното използване на ресурси.

„Червените лампички” обикновено са ранно предупреждение, че рискът от корупция в определена област е по-висок от стандартно толерирания или се е повишил в рамките на определен период. Важно е да бъдат установени дейностите и позициите, при които този риск е особено висок. Възможността за въвеждане на ротация се обмисля, когато се наблюдава определено поведение на служители, включително:

- служителят поддържа много близки отношения с доставчици и клиенти;
- служителят доминира над и контролира определен процес;
- служителят отказва да приеме повишение;
- служителят отказва да излиза в отпуск;
- служителят остава често след работно време без необходимост;
- намалява производителността и се увеличават признаците на недоволство от работата;
- променя се настроението и се повишава раздразнителността;
- служителят взема пари на заем от колеги;
- пренаписват се документи с цел по-голяма прегледност;
- внезапно подобрене на материалното положение на служителя без обяснима причина;
- зачестяване на отсъствията от работа;
- неприязън към процедурите по контрол;
- унищожаване на информация, свързана с работата.

Въвеждане на ротация на персонала:

Отделните организации имат различна политика за ротация на персонала. Например, в една от страните членки на ИНТОСАЙ ръководителите на регионални структури на федералните органи и техните заместници, отговарящи за контролните функции, обикновено биват подложени на ротация. Тази мярка е въведена през април 2010 г. от правителството. Размяната на работните места като антикорупционна мярка е регламентирана и със закон за федералните служби в страната. Мандатът на ръководителите на регионалните департаменти и техните заместници е между 3 и 5 години. Всички решения за ротация на длъжностни лица се взимат от президента или централното правителство. Ротацията на служители в публичния сектор се дискутира също и в Конвенцията на ООН за борба с корупцията, приета през 2003 г., която е ратифицирана от гореспомнатата държава-членка. Конвенцията задължава подписалите я страни да въведат

набор от антикорупционни мерки в законодателството, институциите и практиките.

За да се увери в ефективността на приложените мерки за ротация, одиторът проверява за наличието на адекватни контроли.

Той задава определени въпроси във връзка с планирането и изпълнението на практиките по ротация на персонала, вкл.:

- Приела ли е организацията официална политика за ротация?
- Основава ли се тя на анализ на риска?
- Изпълнява ли се приетата политика? Ако не, защо?
- Кой взима решенията за ротация на персонала?
- Упълномощено ли е това лице да взима подобни решения?
- Кой подлежи на ротация? Защо?
- Какви действия са предприети, за да се гарантира бъдещото спазване на политиката?
- Актуализира ли се тази политика периодично?
- Как, кога и защо се предвижда ротация?
- Колко време отнема да се избере правилният кандидат?
- Уведомяват ли се съответните лица предварително?

2.5.1.4 ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ

Вътрешният контрол се дефинира широко като процес, управляван от съвета на директорите, ръководството и други служители в дадена организация, чиято задача е да предоставя разумна увереност за постигането на целите в следните области: ефективност и ефикасност на дейността, надеждност на финансовото и нефинансово отчитане и спазване на приложимото законодателство.

Вътрешният контрол има за цел също да гарантира надеждност на финансовото отчитане, ефективност и ефикасност на дейностите и спазване на приложимото законодателство с цел защита на активите на организацията от кражби и неоторизирано използване, придобиване или продажба⁴⁰.

Механизмите за вътрешен контрол обхващат и програма за обучение относно анализа и подготовката на отчети за различните нива в администрацията, благодарение на които висшето ръководство осъществява контрол върху различни дейности, особено в големи организации.

Като примери за механизми на вътрешния контрол могат да се посочат:

- разпределение на отговорностите;
 - принципът на „четирите очи“;
 - надзор;
 - прозрачен процес за взимане на решения;
 - принципът „трябва да знам“;
 - дейности по контрол на информационните технологии.
- „Налице са няколко ключови елемента на ефективната превенция на корупцията, но

⁴⁰Комитет на спонсориращите организации към Комисията Treadway (COSO) 2013.

сред най-важните инструменти за организациите и институциите са механизмите за вътрешен контрол⁴¹. Фокусът в тази част е върху засилване ролята на вътрешния контрол за превенция на корупцията.

По-долу са поместени казуси, които демонстрират слабости във вътрешния контрол:

Казус 1

През 2010 г. строителна фирма участва в тръжна процедура за изграждане на магистрала, обявена от едно от министерствата на федералното правителство. Ден преди обявяване на резултатите фирмата получава анонимен имейл с искане за подкуп под формата на процент от стойността на поръчката, за да ѝ се гарантира, че ще бъде предпочетена за изпълнител. Фирмата не отговаря и за изпълнител е избран друг от участниците в тръжната процедура.

Извършено е разследване по първоначалната жалба на строителната фирма с цел събиране на доказателства, които са изпратени на министерството. То разкрива редица фактори, доказващи тръжна манипулация от страна на служител на министерството, който в крайна сметка е осъден за това деяние. Действията на служителя най-вероятно са задействали „червени лампички“ за потенциални корупционни практики. Той е отговарял за редица дейности в министерството поради недобро разпределение на отговорностите.

Казус 2:

Изпълнителният директор получава сигнал, че двама служители – началници на цех, получават обратни трансфери от транспортна фирма подизпълнител. Разследването разкрива информация, която сочи, че плащанията се правят от подизпълнителя към двама от служителите. В допълнение се установява, че подизпълнителят взема прекалено висока цена от предприятието. Налице са и множество други индикации за измама от страна на съответните служители спрямо предприятието. Установено е, че едно от двете заподозрени лица отговаря за възлагането на работа на подизпълнителя, за подготовката на поръчки за материали, които се подписват от ръководителя на проекта, и често само е подписвало фактури. Всичко това сочи за липса на разпределение на отговорностите в организацията.

Казус 3:

Една организация често получава сигнали за прекалено завишени цени от определен доставчик по обществена поръчка. Извършено е разследване, което започва с преглед на данни за дублирани плащания. След установяване на редица събития, обхватът му е разширен. Разкрити са и други отклонения, вкл. обработка на междинни плащания без адекватна обосновка или без да е постигната съответната междинна цел, за която се дължи плащането. Намерени са фактури и плащания, които не могат да бъдат свързани с определена извършена работа. Прегледът на отношенията с търговеца показва внезапно увеличение на възложените му поръчки преди три години. Установено е, че тръжната

⁴¹Превенция на измамите: подобряване на системите за вътрешен контрол; Даниел Драц, M.S., CFE, март 2011. [www.csoonline.com](http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls-)<http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls->

документация е изготвена така, че да подпомогне избирането на съответния търговец. Документацията се изготвя от лицата, препоръчали този подизпълнител. Това се случва в организацията поради липса на разпределение на отговорностите.

Търсенето на области, податливи на корупция, и проследяването на определени признаци или „червени лампички“ е важна отправна точка при управлението на корупционния риск. След като подобни области бъдат установени, могат да се разработят и въведат политики за превенция на корупцията. Те трябва да се основават на точен рисков профил на организацията, да предвиждат програми за обучение, насочени към рисковите области, да осигуряват ефективно разпределение на отговорностите и да позволяват провеждането на изненадващи целеви одитни проверки за установяване на корупционни действия.

Поместените по-долу казуси илюстрират някои от признаците на слабост при контрола:

Казус 1:

В организация от публичния сектор постъпва информация, че служител на Комисията за регионално развитие е замесен в корупционни практики. Той е присвоил публични средства, от които са се облагодетелствали той самият и членове на семейството му.

Служителят има среден ранг и дълго време получава скромно възнаграждение, тъй като работи в териториална структура, отдалечена от централата на организацията. Линиите за отчетност са неясни или недобре разбрани от съответните ръководители. Той се отчита пред регионалната дирекция, но без установена периодичност и основно по телефона, като информацията не е надлежно документирана и архивирана. Поради тази липса на контрол, служителът има голяма свобода на действие.

Друг рисков фактор, установен при разследването, е очевидна липса на указания от страна на висшето ръководство и отсъствие на процес по управление на изпълнението. От служителите в отдалечените териториални структури се очаква да дефинират, разработят и управляват собствената си програма за работа при ограничени контакти с централата и недостатъчен или отсъстващ контрол.

Отправени са следните препоръки:

- Да се въведат адекватни практики за управление и за проследяване на изпълнението, отчетност и счетоводни контроли в малките отдалечени териториални структури, както и да се обърне особено внимание в одитните програми на управлението на проекти и разходите за тези структури;
- На служителите от отдалечените териториални структури да се предостави адекватен достъп до програми за обучение, вкл. по етични стандарти и кодекс за поведение.

Казус 2:

Обучителният център към Министерство на младежта и спорта подписва договор по обществена поръчка с доставчик на помагала за програмите, провеждани от центъра.

Одиторът обаче установява съществена разлика в цената на съответните помагала, предложена в договора на подизпълнителя и цените, на които други доставчици са продавали същите помагала на центъра. Завишените цени са за помагала, дигитални камери и други елементи.

Установената причина за това отклонение е липсата на контрол от страна на ръководителя на обучителния център. Адекватният надзор е от ключово значение при договори с подизпълнители. Направен е извод, че мониторингът за изпълнение на договора е от основна гаранция, че доставчиците спазват условията по отношение на цена, стандарти и доставка.

Казус 3:

Агенцията за борба с корупцията е задържала инженер, служител на общинската администрация и изпълнител по подозрения за корупционна схема в размер \$47 100. Изпълнителят е арестуван за предоставяне на невярна информация при подаване на отчета си за разходите за изграждане на подпорна стена. Инженерът е задържан по подозрения, че е съдействал на изпълнителя. Установено е, че изпълнителят е подал искане за възстановяване на разходи за изграждането на подпорната стена от \$88 100, а установеният реален разход възлиза на едва \$41,000. И двамата са разследвани и им е повдигнато обвинение пред съда.

По време на своята проверка одиторите установяват, че изпълнителят е позволил промяна без координация с надзора и без да има официално разрешение за това от страна на ръководството. Констатирано са също проблеми в системата за вътрешен контрол като слабости на надзора и липсата на обучение.

2.5.1.5 ВЪВЕЖДАНЕ НА ЕЛЕКТРОННО ПРАВИТЕЛСТВО

Електронното правителство може също да бъде използвано като мярка за борба с корупцията, тъй като информационните технологии деперсонализират и стандартизират предлагането на услуги, изискват въвеждането на стандартни правила и процедури за ефективното функциониране на информационните системи и улеснява проследяването на решенията и действията. Всичко това има възпиращо действие за корупционните практики.

2.5.2. УСТАНОВЯВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ

Ръководителите имат за задача да осъществяват постоянен мониторинг на дейността и да предприемат незабавни мерки при установяване на нелегитимни, неикономични, неефективни или неефикасни действия. Мониторингът на дейността е важен, за да се гарантира, че механизмите за контрол дават желаните резултати. Често се установява, че при липсата на адекватен мониторинг и разбиране за процесите, за служителите става по-удобно да не спазват практиките по контрол. В определени случаи, когато се установят и докладват слабости във вътрешния контрол, ръководството отговаря на подадените сигнали и предприема ранни корективни действия.

По-долу са посочени примери за методи за установяване на корупционни практики:

2.5.2.1 МЕХАНИЗМИ ЗА ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ

Системите за подаване на сигнали представляват официално създаден канал за

комуникация, който може да бъде използван от обществеността за предоставяне на информация при подозрения за минали или настоящи корупционни практики и неправомерни действия.

Подобни системи се създават под формата на пощенски кутии, телефонни линии, имейл или уебсайтове, чрез които да се подават съответните сигнали. Те са ключов механизъм за превенция, установяване и предотвратяване на корупционни действия, отклонения от нравственото поведение и неприемливи практики.

Специализирани проучвания сочат, че механизмите за подаване на сигнали са традиционно най-ефективният начин за установяване на корупционни практики, измами и нерегламентирано поведение, много по-успешни от други мерки за контрол на корупцията, като външен и вътрешен одит и проверки от страна на ръководството.

Те се явяват и важен превантивен елемент, тъй като създават усещането, че всяко действие в разрез с политиката за интегритет може лесно да бъде докладвано и спрямо него да бъдат взети мерки.

Когато подобен механизъм е разработен и въведен адекватно спрямо нуждите на съответната институция, той води до съществено ограничаване на реалните корупционни практики и на загубите за институцията, благодарение на ранното установяване на неправомерните действия.

При адекватното въвеждане на механизмите за подаване на сигнали служителите от всяко ниво и заинтересованите трети страни трябва да бъдат надлежно информирани относно съответната политика. Предоставят се гаранции, че сигналите се подават анонимно, при пълно спазване на изискванията за конфиденциалност и липса на последици за подателите.

Системата трябва да включва механизъм за проследяване, чрез който сигналите се архивират и се гарантира предприемането на адекватни действия по тях. Звеното за борба с корупцията на съответната институция или друго сходно звено трябва да контролира ефективността на механизмите за спазване на процедурите.

Висшето ръководство периодично информира за необходимостта от своевременно подаване на сигнали за неправомерни действия и подчертава анонимния им характер и липсата на последици за подателите.

Институтът на вътрешните одитори е задал рамка на глобалните професионални практики, които също могат да бъдат взети предвид, когато даден одитор оценява системата за превенция на корупцията⁴².

2.5.2.2 Вътрешен одит

Вътрешният одит е важен инструмент за установяване на корупционни практики и обикновено се разделя на:

- Административен (оперативен) одит, който включва:
 - оценка и проверка на административните дейности и резултатите, постигнати от ръководството;
 - оценка и проверка на процесите в организацията;
 - проверка доколко ефикасно се използват човешките и материални ресурси и отправяне на препоръки за подобрения.

⁴²<https://na.theiaa.org/Pages/IIAHome.aspx>

- Финансовият одит се фокусира върху това да определи дали финансовата информация е представена в съответствие с приложимата регулаторна рамка и рамка за финансово отчитане⁴³, вкл.:
 - проследяване на счетоводните записи на базата на проверка по документи и повторни изчисления;
 - проверка на интегритета и съвместимостта на системите с регулациите и общо приетите счетоводни принципи;
 - проверка за наличието на мерки за защита на активите срещу присвояване, измама и злоупотреби;
 - проверка и оценка на действието, надеждността и ефикасността на вътрешните контроли.

От одиторите на ВОИ се очаква да зададат следните въпроси по отношение на системата за вътрешен одит – доколко вътрешните одитори:

- изпълняват своите задължения безпристрастно, надлежно и отговорно?
- следят за прилагането на финансовото законодателство и очакват по този начин да установят неправомерни действия?
- спазват и насърчават спазването на целите за законосъобразност и етика в организацията?
- участват в дейности, които могат да подкопаят безпристрастната им преценка?
- получават някакви материални облаги, които могат да подкопаят професионалната им преценка?
- оповестяват всички свои съществени констатации?
- съхраняват информацията, получена при изпълнение на задълженията си, в съответствие с принципите за конфиденциалност?
- изпълняват задълженията си с необходимата грижа и внимание в съответствие с професионалните стандарти?
- се стремят да повишават и развиват постоянно ефективността и ефикасността си при изпълнение на своите задълженията?

2.5.3 МЕРКИ В ОТГОВОР НА КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ

Ръководството на всяка организация трябва да предприема адекватни стъпки в отговор на корупционни действия или извършени измами. Това включва мерките, предвидени в наказателния кодекс, дисциплинарни наказания, санкции по смисъла на трудовото и частното право. Случаите на корупция трябва да бъдат анализирани и при необходимост да се променят мерките за превенция.

Антикорупционните мерки обхващат план за действие, който се прилага при установяване или докладване на корупционно поведение. Целта на този план е да се дефинират отговорностите за предприемане на действия като:

- проверка на случаите на корупция и адекватна реакция спрямо тях;
- събиране на доказателства за дисциплинарно и/ или наказателно производство;
- предотвратяване на допълнителни загуби;

⁴³МСВОИ 200 - Основни принципи на финансовия одит. <http://www.issai.org/media/69910/issai-200->

GUID 5270 - Указания за одит в областта на превенция на корупцията

- възстановяване на загубите,
- установяване на процедури за предоставяне на информация на съответните правоприлагащи органи;
- внасяне на промени във вътрешните контроли след установения случай на корупционно поведение;
- установяване на ред за докладване на случаите на корупция.

След докладване или установяване на корупционни практики следва да се направи оценка на:

- източника, който е подал сигнал за съмнение за корупция;
- достоверност на първоначално получената информация;
- първоначален анализ на обстоятелствата от страна на ресорните ръководители.

Целта на оценката е да позволи взимането на решение за адекватни действия. Това може да включва:

- преценка дали случаят да бъде докладван на съответните правоприлагащи органи;
- дали да се доведе до знанието на държавната одитна институция или друга външна организация;
- необходимост от официално образуване на вътрешно разследване;
- кой трябва да извърши вътрешното разследване;
- необходимост от действия за опазване на активите, ресурсите и информацията на организацията.

Съмненията за корупционни действия се докладват на съответните правоприлагащи органи, когато съществува вероятност да е извършено криминално деяние. При съмнения за подобен тип корупционна практика или измама, случаят се прехвърля към съответните правоприлагащи органи, без представители на организацията да разпитват замесеният служител/-и или трети лица, тъй като това може да повлияе на бъдещото разследване и евентуалното наказателно преследване.

Към разследването могат да бъдат привлечени служители на организацията, напр. вътрешни одитори или финансови директори или външни лица, които притежават необходимите умения и са ангажирани специално да подпомогнат следствените действия. Решението зависи от конкретните обстоятелства и изискваните квалификации. При всички случаи привлечените лица трябва да притежават необходимите квалификации и опит за извършване на разследване.

В определени случаи може да са необходими действия за опазване на активите и информацията като:

- инструктиране на отговорника по човешки ресурси да освободи постоянно или временно от работа заподозрените служители, докато трае разследването;
- ограничаване на достъпа на заподозряното лице и всички други неоторизирани служители до работното му място и документация;
- инструктиране на директора по информационни технологии да забрани достъпа до информацията относно случая на корупция, съдържаща се на стационарните и преносими компютри или в мрежата на организацията, така че тя да не може да бъде достъпена, унищожена или подправена;
- когато съмненията са насочени към външен изпълнител/ доставчик/ консултант, финансовият директор следва незабавно да замрази дължимите към тях плащания;
- осигуряване на физическа защита на паричните средства, активи или материали, които са в риск.

Проверката следва да установи размера на загубите, доколкото е възможно. Във всички случаи крайната цел трябва да бъде възстановяване на загубите от корупция, измами или неетично поведение. Препоръчително е да се направи и оценка на разходите и ползите. Когато размерът на загубите е съществен, трябва да се търсят правни консултации относно възможността за замразяване на активите на заподозрения със съдебна заповед до приключване на разследването. Могат да се потърсят правни консултации и за възможността да се търси възстановяване на разходите по линия на гражданското производство, в случай на отказ от страна на лицето да върне средствата.

Важен резултат при разследването на всеки корупционен случай е установяване на слабостите в контролите, които са позволили извършването на корупционното деяние. Винаги при констатиране на корупционно деяние следва да се направи преглед на адекватността на вътрешните контроли в организацията и да се определи какви бъдещи действия следва да се предприемат.

Независимо дали се води вътрешно или външно разследване, то трябва да бъде документирано и архивирано надлежно. Това включва документиране на самото разследване и евентуалните последващи дисциплинарни процедури и промени във вътрешния контрол.

След приключване на проверката, резултатите се докладват на ръководството или на одитния комитет, както и на ръководителя на звеното за вътрешен одит. Може да се представи и годишен доклад относно корупцията със следната информация:

- всички случаи на корупция в организацията;
- резултатите от вътрешното разследване за корупция;
- статусът на разследването за корупция по случаи, за които са сезирани външни органи;
- резултатите от всяко приключило производство или административни мерки;
- промени в системата за вътрешния контрол, въведени след установените случаи на корупция.

2.6 ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ – ДОКЛАДВАНЕ

2.6.1 ДОКЛАДВАНЕ НА ИНСТИТУЦИИ, ВЪНШНИ ЗА ОДИТИРАНИЯ ОБЕКТ (ВОИ, ПАРЛАМЕНТ, ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР, ПРОКУРОР)

Информацията е необходима на институциите, за да изпълняват отговорностите си по превенция на корупцията и да осъществяват дейността си по начин, който способства постигането на целите в рамките на ефективна и прозрачна среда.

Комуникацията се осъществява както вътрешно, така и външно и осигурява на длъжностните лица информация, необходима за ежедневното прилагане на антикорупционни мерки. Получената информация им помага да разберат персоналната отговорност за постигането на институционалните цели за интегритет, спазване на законово определените задължения и недопускане на неправомерно използване или пилеене на ресурси.



Фиг. 3: Вътрешни и външни комуникационни потоци, ВОИ на Мексико

2.6.2 СЪБИРАНЕ И РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ВЪТРЕШНИ И ВЪНШНИ ИЗТОЧНИЦИ

При изпълнението на задълженията си и взимането решения за дейността и за конкретни мерки във всяка област, институциите постоянно събират и анализират информация от вътрешни и външни източници.

От ключово значение в този процес институциите да въведат адекватни механизми за установяване и обмен в рамките на организацията на информация, касаеща опазването на интегритета.

Звеното за борба с корупцията или друг сходен отдел в институцията следи за това вътрешната информация в тази област да достига своевременно до висшето ръководство.

В допълнение, звеното следи също и външна информация, която може да бъде важна с оглед спазване на целите на институцията за интегритет, като я довежда до знанието на висшето ръководство. Подобна информация може да включва: одитни констатации, законодателни промени, касаещи дейността на институцията, нови указания, изисквания

или общи програми, засягащи институцията.

Организациите в публичния сектор ще могат да изпълняват задачите и отговорностите си, свързани с интегритета, по-добре, ако ефективно установяват, събират и предоставят свързаната с това информация на съответните длъжностни лица надлежно и своевременно.

Средният ръководен състав трябва да получава аналитична информация, с помощта на която да взема решения за конкретни действия за гарантиране на интегритета и недопускане на корупционни действия в съответните области, за които отговаря. Дълбочината на обхвата на тази информация зависи от нивото на служителите.

Информацията трябва да бъде представена по ясен и разбираем начин и синтезирано, както и да бъде достъпна за последващи проверки на уязвими области и дейности, за да могат да се взимат адекватни мерки.

В обобщение, всички длъжностни лица, в зависимост от своето ниво в организацията и възложените им задължения за опазване интегритета в институцията, получават информация, която да им помага да определят дали се спазват стратегическите цели за борба с корупцията, доколко се следват годишните планове в тази област, както и дали се изпълняват институционните цели за прозрачност, законосъобразност и отчетност.

2.6.3 КОМУНИКАЦИЯ

Комуникацията представлява непрекъснат процес по предоставяне, обмен и получаване на информация, който тече в институцията в подкрепа на събирането и разпространяването на данни за целите на превенцията на корупцията и запазването на интегритета. Вътрешната комуникация е средство за предаване и разпространяване на информация в рамките на дадена институция.

По този начин длъжностните лица получават от висшето ръководство ясни послания, че борбата с корупцията, вътрешният контрол и отговорностите за опазване на интегритета трябва да бъдат разглеждани сериозно.

Външната комуникация тече двупосочно: от една страна институцията получава информация, касаеща нейните ценности и принципи, а същевременно тя предоставя такава на външни страни в зависимост от своите нужди, очаквания и критерии за институционален интегритет.

По този начин комуникацията с други организации в публичния сектор, доставчици, медиите, гражданите и заинтересованите лица позволява на институцията да събира и предоставя информация, за да разработи и по-стриктно да спазва своята мисия и цели и да преодолява рисковете за интегритета си.

Всяка организация в публичния сектор подбира начините и средствата за комуникация, които са най-подходящи в съответствие с нейния мандат и задължения.

2.6.4 ОФИЦИАЛНО ПРИЕТ ПЛАН ЗА КОМУНИКАЦИЯ В ИНСТИТУЦИЯТА

Сред начините за комуникиране в рамките на институциите са наръчници, ръководства, правилници, политики, процедури, доклади, протоколи, статистически справки, уведомления, информационни табла, уебсайтове, интранет мрежи, записани обръщения и видео материали, имейл, изказвания и др.

При всички тях трябва да се гарантира качеството на информацията от гледна точка на интегритет, надеждност, пълнота, точност и релевантност. Разпространяването на ненадеждна или грешна информация вреди на репутацията на институцията и увеличава

вероятността от корупционни прояви.

Следователно, институциите трябва да развиват, администрират и проверяват своите информационни системи и да следват план за постоянното им актуализиране, за да се гарантира ефективността и надеждността на предоставяната информация.

Ползването на информационните и комуникационни системи трябва да се осъществява в съответствие с план, чиито цели съответстват на стратегията на организацията и който предвижда механизми, осигуряващи възможността за установяване на бъдещите нужди от информация.

В допълнение, като част от процеса по управление на информацията, институцията контролира, анализира, оценява и внася подобрения в технологичната си инфраструктура, за да може по-добре да отговаря на информационните нужди на потребителите.

Ръководителят на институцията и висшето ръководство периодически контролират, посредством адекватни механизми, качеството на генерираната и предадена информация в съответствие с предвиденото в плана за непрекъснато усъвършенстване на системите за комуникация. При тези действия трябва да се взема предвид фактори като прецизност на съдържанието, както и уместност и достъпност на данните.

Трябва да се отбележи, че информацията, която институциите предоставят на външни организации и лица, обикновено се подчинява на законови изисквания за прозрачност, отчетност и достъп до информация. Тъй като данните, събирани от държавните институции, са публични, длъжностните лица нямат изключителни права върху тях и следва да ги предоставят на всички, които желаят да получат определени сведения.

Всяка институция трябва да анализира своите задължения за осигуряване на достъп до информацията и да въведе механизми за комуникация, чрез които да използва или разпространява данни в съответствие с приложимите законови изисквания.

2.6.5 ЕФЕКТИВНА ВЪТРЕШНА КОМУНИКАЦИЯ

Ефективната вътрешна комуникация е ключова за своевременното и адекватно прилагане на правилата и изискванията за интегритет, тъй като чрез нея се разпространява гореспоменатото послание от ръководството на институцията относно сериозния ангажимент за борба с корупцията. Следователно организациите в публичния сектор трябва да въведат механизми за улесняване на вертикалните, хоризонтални и напречни потоци на информация, за да се стимулира динамична, опростена и навременна комуникация между различните нива в йерархията.

Служителите в публичния сектор трябва да бъдат ясно информирани за конкретните си задачи посредством официални канали, така че да установят какви са отговорностите им за опазване на интегритета и как тяхната работа е обвързана с тази на другите служители и трети страни. Това спомага за превенцията на корупционните практики.

В допълнение, при комуникацията по въпросите за интегритета длъжностните лица трябва да бъдат информирани, че при констатирано несработване на определен механизъм за контрол, следва да анализират и регистрират това обстоятелство, както и да потърсят причините за него, за да се внесат корекции в антикорупционните контроли на институцията.

Понякога звена на публичните организации осъществяват дейност, временно или постоянно, в отдалечени места. В подобни ситуации организацията трябва да полага специални усилия за гарантиране на непрестанна адекватна комуникация между висшето ръководство и всички служители на регионално ниво.

Следва да се осигури синергия, за да се гарантира, че всички длъжностни лица, независимо от местоработата им, работят за постигане на едни и същи цели и че всички са наясно с показателите и указанията за борба с корупцията.

Институцията трябва да въведе адекватни механизми, чрез които служителите да предоставят информация, касаеща интегритета, директно до по-високите нива в йерархията, без да зависят от прекия си ръководител за това. Представителите на висшето ръководство от своя страна трябва да демонстрират реален ангажимент да се вслушват в подобна информация.

Често срещан подход за постигане на тази цел е използването на уебсайтове, електронна поща, горещи телефонни линии или пощенски кутии. Всички получени сигнали трябва да бъдат регистрирани и проверени надлежно и своевременно при спазване на ясно дефинираните правомощия.

Както бе споменато по-горе, служителите трябва да имат гаранции, че подаването на сигнали за евентуални корупционни деяния или нарушения на политиката за интегритет няма да има последствия за тях. В противен случай ефективността на механизмите за подаване на сигнали ще бъде сериозно подкопана.

В допълнение към каналите за сигнализиране за нередности, институциите разработват механизми, чрез които служителите и трети страни могат да подават предложения за подобряване на дейността на организацията по пощенски кутии, имейл или телефонни линии. Кодексите за етика и за поведение играят също важна роля като форми на вътрешна комуникация, с помощта на които се разпространява информация относно приемливите и неприемливи форми на поведение, както и за последствията при неправомерно поведение.

2.6.6 ЕФЕКТИВНА ВЪНШНА КОМУНИКАЦИЯ

За да се намали риска от корупция под влиянието на външни фактори, е важно институциите да гарантират ефективна комуникация с всички външни организации, които имат някакво въздействие спрямо интегритета на техните дейности, програми, проекти и т.н.

За тази цел трябва да се създадат официални канали за комуникация с други организации в публичния сектор, доставчици, изпълнители, консултанти, граждани и заинтересовани групи, които да допринесат за подобряване на качеството и формата на функциите, продуктите и услугите, предлагани от институциите в съответствие с мандата и отговорностите им.

Тези практики се доразвиват благодарение на широкото използване на социалните мрежи и най-нови технологии. Независимо как е получена информацията от външни източници, тя следва да бъде обработена и документирана, както и проследявана постоянно, за да се осигури ефективност и ефикасност.

Важно е също институциите да гарантират, че всички външни лица и страни, с които си комуникират, са информирани за етичните им правила, както и за това, че неправомерните действия, напр. подаването на неточни отчети или опитите за подкупване на длъжностни лица, ще бъдат установени и санкционирани.

Отделните организации в публичния сектор имат различна инфраструктура за нуждите на комуникацията, която отговаря на техния характер, размер и правомощия. Въпреки това, всички организации следва да приведат своите процеси по комуникация в съответствие с водещите практики посредством ясни политики и програми, които са

адекватни предвид разходите и ползите от тях.

2.6.7 ПУБЛИКУВАНЕ НА ОТЧЕТИ

Дейностите по комуникация на организациите в публичния сектор включват и публикуването на отчети (за изпълнение на бюджета, финансови отчети, за дейността и за изпълнение на програмите) с необходимото качество, съдържание и обхват, изготвени под контрола на ръководителя на институцията, висшето ръководство и служителите с отговорности в тази област.

За да гарантира, че отчетите са изготвени в съответствие с институционалните ценности, висшето ръководство въвежда адекватни механизми за гарантиране на ключовите принципи, напр. надеждност на информацията, така че да не допусне възможност за публикуване на неточни данни или отчети с ниско качество (напр. с ограничен обхват или прекалено сложно представяне на информацията).

Също така отчетите следва да представят точна картина за позициите на институцията. Следователно организациите в публичния сектор трябва официално да въведат и да документират политика в тази област с разписани конкретни процедури за всяка отделна стъпка: събиране на данни, потвърждаване на истинността им, проверка за приложимостта и интегритета на информацията, окончателно валидиране от страна на компетентните органи и публикуване на документа.

Предвид необходимостта от логични и адекватни механизми за изготвянето на отчети, висшето ръководство предоставя в съответствие с отговорностите си всички данни за използваните ресурси, изпълнението на бюджета и изготвянето на финансовите отчети, които представят позициите на институцията. По този начин организациите подобряват прозрачността и отчетността си при спазване на законодателството.

От ключово значение е изготвените отчети да отразяват точно дейността на институциите и напредъка по постигане на целите. Ето защо, висшето ръководство разпределя ясно вътрешните отговорности за информиране и оторизация сред служителите на отделните йерархични нива.

Политиката за отчитане трябва да гарантира, че информацията е достъпна за висшето ръководство, да очертава изисквания за адекватно изготвяне на отчети и да дефинира точно отговорностите.

Служителите, участващи в изготвянето и публикуването на отчетите, трябва ясно да разбират процеса, вкл. делегиране на отговорностите и нива на контрол, за да се избегне дублиране на усилията, даването на противоречиви указания и объркване.

При липса на връзка между дейностите на оперативното и ръководно ниво, изготвянето на отчетите обикновено е съпроводено с някои рискове. Политиката по отчитане обаче трябва да въведе структура на отношенията, която стимулира комуникацията между ръководителите на високо, средно и оперативното ниво.

2.7 МОНИТОРИНГ И ВНАСЯНЕ НА ПРОМЕНИ

2.7.1 ПОСТОЯНЕН МОНИТОРИНГ

Дори когато е въведена адекватна система за превенция на корупцията и липсват сериозни случаи на корупционни и неправомерни практики, организациите в публичния сектор трябва да бъдат бдителни и да въведат постоянен мониторинг.

Ръководителят на организацията и висшето ръководство приемат стратегия, гарантираща постоянен и ефективен мониторинг, който позволява независима оценка при установяване на слабости. Фокусът трябва да бъде върху измерване на ефекта и напредъка за постигане на целите, а не единствено върху прегледа на резултатите и доброто прилагане на контролите.

Организациите могат да извършват различни оценки на отделни области, напр. на формата, прилагането и на въздействието.

Оценката на формата позволява да се определи надеждността на системата за превенция на корупцията и вероятността от успех на мерките. Тя се извършва преди въвеждането на контролите и включва анализ на методите за измерване на конкретния проблем, който следва да се реши, и ресурсите, с които разполага организацията.

Оценката на внедряването помага да се определи дали програмата е приложена по възможно най-добрия начин. Тя се прави при въвеждането на контроли за борба с корупцията и е под формата на проверка дали длъжностните лица извършват правилни действия.

Оценката на въздействието има за цел да измери ефекта от прилагането на системата във връзка с нейното качество и обхват. Извършва се след изпълнение на програмата и включва проверка доколко се е подобрила ситуацията след нея.

Независимата периодична проверка е свързана с отделни елементи от системата за вътрешен контрол.

При определяне на обхвата и честотата на независимите оценки, институциите трябва да взимат предвид резултатите от оценката на корупционния риск. Тя се извършва обикновено в рамките на организацията и спомага за установяването на уязвими области.

Организациите в публичния сектор следва да осъществяват и независими оценки след въвеждането на изменения в стратегическите си планове, при увеличаване или намаляване на персонала или институционалния капацитет или при съществени промени в информационните системи, касаещи използването на публични средства.

Дори когато не са правени промени в дейностите, касаещи публичните ресурси, е добре да се извършват чести независими проверки на тези и други области, податливи на корупция.

В допълнение, стратегията за постоянен мониторинг и независими оценки трябва да бъде ясно документално оформена и доведена до знанието на персонала. Институцията възлага контрола на служители с адекватни професионални и етични компетенции.

Заклученията и резултатите от оценката трябва да са достъпни за съответните длъжностни лица, за да бъдат стимулирани да подобрят качеството си на работа и да допринасят за опазването на интегритета.

2.7.2 АНАЛИЗ НА НАПРАВЕНИТЕ ИЗВОДИ

Резултатите от мониторинга и оценката трябва да се използват за внасяне на подобрения във формата и внедряването на дейностите по управление на корупционния риск. Въвеждането на система за превенция не елиминира автоматично случаите на корупционно поведение. Тъй като перфектна система не съществува, понякога контролите могат да бъдат заобиколени и слабостите в структурата да не се установят навреме.

Ето защо като част от наблюдението на програмите трябва да се прави подробен анализ на вече извършените корупционни действия, а резултатите от него да бъдат използвани за внасяне на трайни подобрения в системата. Висшето ръководство на

институцията, антикорупционното звено и вътрешните одитори си комуникират, за да уточнят действията по определени проблеми и да обменят информация за направените изводи. Посредством подобна динамична двупосочна комуникация, институцията може да установи евентуалните структурни проблеми, които създават възможности за корупция и в последствие да внесе подобрения в програмата за интегритет, да въведе по-добри мерки и да предотврати подобни проблеми в бъдеще.

При задаването на въпроси (като долупосочените) се получава информация, която допринася за борбата с корупцията и за разпределението на ресурсите по по-ефективен, ефикасен и икономичен начин⁴⁴:

- Как се е проявило корупционното поведение?
- Кои механизми за контрол не са сработили? Защо?
- Кои механизми за контрол са били заобиколени? От кого?
- Защо неправомерното деяние не е установено по-рано?
- Кои индикатори („червени светлини“) не са били отчетени от управляващите органи, ръководителят на институцията, висшето ръководство и звената за контрол? Защо?
- Как могат да бъдат предотвратени или лесно установени бъдещи неправомерни действия?
- Кои механизми за контрол трябва да бъдат променени?
- Кои от процесите за гарантиране на нравствено поведение следва да се подобрят?
- Какви са нуждите от допълнително обучение?

3. ДОПЪЛНИТЕЛНИ АСПЕКТИ

3.1 СЪТРУДНИЧЕСТВО С ИНСТИТУЦИИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Борбата с корупцията налага създаването на институции с конкретни правомощия за превенция и борба с корупцията⁴⁵. Ето защо сътрудничеството между институциите, имащи отношение към борбата с корупцията, като ВОИ, организации и комисии за превенция на корупцията и др. е от ключово значение⁴⁶. Важно е подобни институции да засилят сътрудничеството помежду си за постигане на по-добри резултати.

3.2 СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ВЪРХОВНИТЕ ОДИТНИ ИНСТИТУЦИИ (ВОИ)

Корупцията е често явление в обществата, независимо от тяхната форма на управление. Борбата с него изисква сериозен ангажимент от всички институции в държавата, така че в публичните организации да се изгради култура на етично поведение с активното участие на гражданското общество като цяло.

В този смисъл ВОИ играят важна роля в борбата с корупцията. Изпълнението на тези техни отговорности може да се улесни посредством обмена на знания и опит помежду им,

⁴⁴ Институт на вътрешните одитори, Практическо ръководство „Вътрешен одит и измами“.

⁴⁵ В.ж. Конвенция на ООН срещу корупцията

⁴⁶ В чл. 38 от Конвенция на ООН срещу корупцията се заявява, че страните по конвенцията предприемат всички необходими мерки да стимулират сътрудничеството между публичните си институции, длъжностните лица и органите, отговарящи за разследване и съдебно преследване на криминални деяния.

както е посочено в ИНТОСАЙ П-1 Декларацията от Лима⁴⁷. На база на опита им в превенцията, установяването и санкционирането на корупционни действия в съответствие с националната законова рамка, ВОИ могат да разработят общи подходи за борба с корупцията, да обменят добри практики и да осъществяват съвместни действия⁴⁸.

За тази цел всяка ВОИ може да сключва споразумения за сътрудничество с цел разкриване на корупционни действия при международно възлагане на обществени поръчки или за обмен на информация. В допълнение, когато законодателната рамка го позволява, ВОИ могат да предприемат мерки заедно, напр. кооперативни одити⁴⁹.

3.3 СЪЗДАВАНЕ НА ДЪРЖАВНА ИНСТИТУЦИЯ

Всяка държава може да създаде и своя институция за насърчаване на доброто управление и борбата с корупцията, която да разглежда и сигналите за корупционно поведение. Тя може да има отговорности и за обучение на бизнеса и финансовите институции по теми като прозрачност, интегритет и други принципи на добро управление. Тази институция би могла също и да работи в сътрудничество с международни организации при случаи на международна корупция.

⁴⁷ Декларация от Лима; член 15

⁴⁸ В чл. 43 на Конвенцията на ООН срещу корупцията се посочва, че страните по конвенцията трябва да вземат предвид възможностите за взаимно сътрудничество при разследвания и процесуални действия по граждански и административни дела, свързани с корупция, когато това е позволено по смисъла на съответното им национално законодателство.

⁴⁹ През януари 2011 г., ВОИ на Чехия (NKÚ) и ВОИ на Германия (Bundesrechnungshof) подписаха споразумение за провеждане на паралелни одити относно възлагането на обществени поръчки за строителство в ЕС и превенция на корупцията. Одитът акцентира върху прилагането на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки, транспонирано в съответните национални рамки, и превенцията на корупцията в договорите за строителство на сгради и пътища и/или за транспорт. Одитът обхваща и договори на стойност, попадащи под определените от ЕС прагове, с цел превенция на корупционни практики. За повече информация, в.ж.: http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf