

ОЦЕНКАТА НА КОРУПЦИОННИЯ РИСК –

пресечна точка на взаимодействие между вътрешния одит и инспекторатите в публичния сектор

д-р Младен Младенов



Младен Младенов е юрист, магистър по публични финанси и магистър по науки за мениджмънта. Доктор по политология. Преподава в Нов български университет, в Югозападния университет „Неофит Рилски“, в Института по публична администрация и в Института на вътрешните одитори в България. Консултант в публичния сектор. Професионалната му биография е свързана с адвокатурата, съдебната система и държавната администрация.

В Република България в момента е налице едно модерно европейско законодателство, което изцяло отчита съвременните тенденции относно оценката на риска в организациите от публичния сектор. За съжаление, понякога в практиката поради неразбиране се смята, че е налице „свърх-контрол“ по отношение на чисто оперативните дейности на администрацията, който затруднява нейното функциониране. Нещо повече, понякога се стига до „непокриване“ на определени изисквания по отношение на оценката на риска, поради погрешното считане, че ангажимента за това е на други организационни звена. Най-често такива противоречия са налице между звената по вътрешен одит и инспекторатите в министерствата.

Настоящото изложение има за цел да допринесе за едно по-добро разбиране на действащото законодателство и за по-пълно ангажиране на горните организационни звена с оценката на корупционния риск. Взаимодействието между тези звена, при стриктно спазване на законовите и вътрешноведомствените разпоредби ще допринесе за по-отговорното подпомагане на ръководството на организациите (тук – на централен едноличен орган на изпълнителната власт със специална компетентност) по отношение на техните правомощия по управление, координация и контрол на своята администрация (министерство) и администрациите на други органи, които са в неговата сфера на осъществяване на държавна политика.

Правомощия по оценката на корупционния риск

В чл.46, ал.1 от Закона за администрацията (ЗА) е отразено, че в министерството се създава инспекторат на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол. В алинея 5 е посочено, че инспекторатът осъществява административен контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. В една от функциите му, закрепена в алинея 4, точка 2 от същия законов текст е посочено, че инспекторатът прави оценка на корупционния риск и предлага мерки за ограничаването му.

Разпоредбата на чл.3 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) в двете си алинеи постановява, че вътрешният одит е независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията. Вътрешният одит помага на организацията да постигне целите си чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход за оценяване и подобряване ефективността на процесите за управление на риска, контрол и управление. В чл.11 от същия закон е посочено, че вътрешният одит в публичния сектор се осъществява от звено за вътрешен одит, състоящо се от ръководител и вътрешни одитори, които са на пряко подчинение на ръководителя (в случая – на съответния министър) на съответната организация и са нейни служители. В чл.5 между другото е записано, че вътрешният одит подпомага организацията за постигане на целите ѝ, като идентифицира и оценява рисковете в организацията, както и оценява адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол по отношение на идентифицирането, оценяването и управлението на риска от ръководството на организацията; а също и дава препоръки за подобряване на дейностите в организацията.

Оттук се налага извода, че *независимо едно от друго*, двете организационни звена на министерството (инспекторатът и вътрешния одит) са ангажирани с оценката на корупционния риск в министерството са длъжни да дават препоръки/мерки за ограничаването му.

Законодателят очевидно „се е презастраховал“, като е възложил на две звена в администрациите към ми-

нистрите (министерствата) да извършват дейност със сходна насоченост. Дали не е имало нужда от организационна и функционална икономия, като тази дейност се приоритизира само в правомощията на едно от тези звена е въпрос, който може би ще подлежи на обсъждане в един бъдещ момент. Към настоящия момент обаче може да се сподели мнението, че подобен законодателен подход е удачен, с оглед на дисциплинирането на организациите в публичния сектор и изграждане на един действително сериозен и отговорен организационен и административен капацитет на ръководството (министрите).

Специфичен подход към оценката на корупционния риск

Инспекторатите и звената за вътрешен одит обаче имат различни подходи към извършване на дейността си. Именно тази специфика дава по-големи гаранции по отношение на качествено идентифициране, оценяване и управление на корупционния риск в организациите в публичния сектор.

На първо място, съвсем схематично казано, инспекторатите действат в „динамична среда“, докато вътрешния одит се насочва към определен момент с проактивна перспектива. По друг начин казано, инспекторатите извършват комплексни, планови, тематични, извънпланови и последващи проверки на структури, дейности и процеси в администрацията на базата на сигнали от граждани и организации, както и такива проверки, които произтичат от нормативни актове или са възложени от органа на изпълнителната власт. По този начин, тяхната дейност се концентрира върху „наскоро случили се факти (или твърдения за факти) или нужда от установяване на тези факти към настоящия момент“. Затова те действат в условията на динамична среда, относима към момента на съответната проверка. Обратно, вътрешният одит насочва вниманието си към предоставянето на независимо мнение или извод относно процес, система или друг обект на одита. Тези процеси и системи, макар и да са динамични в своето действие, се разглеждат от вътрешния одит в „определен момент с проактивна перспектива“. Това означава, че целта е подобряването на процесите в организацията в бъдеще, чрез предоставяне на препоръки, които са отчели фактическото съответствие на нормативните изисквания към точно определен момент. На второ място, проверките на инспектората започ-

ват най-често по конкретни случаи (макар и да има действащи годишни планове за дейността), докато при вътрешния одит самият ангажимент за консултиране се определят съвместно с ръководителя на организацията (т.е. – дейността е планирана предварително).

На трето място, резултатът от проверката е концентриран върху установяването на факти (или твърденията за факти), докато вътрешният одит чрез системният си подход се стреми да достигне до събиране на информация с цел предоставяне на оценка относно функционирането на отделни процеси в организацията и идентифициране на области за подобрене .

На четвърто място, от проверките на инспектората може да се стигне до дисциплинарни и административнонаказателни санкции за определени служители (както и до изпращане на сигнали до прокуратурата), докато от вътрешния одит се достига до даване на препоръки за подобряване на дейността на организацията (макар че и тук може да има развитие на процеса при определени законови случаи). Не на последно място, инспекторатът отговаря за специфичния *корупционен риск*, а вътрешният одит е ангажиран с *всички рискове в организацията (като част от тях е и корупционния риск)*.

Проблемът

От горното е видно, че поради неразбиране и най-често – поради недобра комуникация между инспекторатът и вътрешният одит може да се стигне до нежеланото състояние в организацията да не е идентифициран и управляван (но най-вече – да не е оценен) корупционния риск в организацията в публичния сектор.

Проблемът има най-малко следните измерения: От гледна точка на инженеринга на процесите в организацията, фазата на оценката на корупционния риск е междинна фаза – след идентифицирането на корупционния риск и преди управлението му. Ако в тази фаза са налице пропуски, недостатъци, грешки и несъвършенства, се компроментира цялостния процес и най-вече последната му фаза – управлението на корупционния риск.

От гледна точка на приоритизирането на зони, процеси, дейности и функции, податливи на корупционен риск, дейността по оценката му е от особена важност. Именно оценяването ще насочи ръководството на организацията към действително работещи мерки за ограничаване на корупционния риск.

Също така, общата оценка на рисковете в организацията може да даде и други измерения на специфично установения корупционен риск. Обратно, специфичният корупционен риск може да даде насока за търсене на по-ефективни мерки за управление и на общите (системни) рискове в организацията.



Нуждата от холистичен подход

Всички организационни звена в публичния сектор трябва да работят заедно за постигане на целите на организацията, а оттук – и за провеждането на съответната държавна политика. Именно затова, холистичният подход (изграден на принципите на „съвместност“ и „заедност“) е повече от нужен при оценката на корупционния риск, защото този риск изключително сериозно застрашава интегритета на организацията в публичния сектор и доверието на гражданите в администрацията.

Поради тази причина, вътрешният одит и инспекторатът в съответното министерство би трябвало да насочат усилията си в най-малко в следните насоки: Първо, да обсъдят и унифицират методологиите си за оценката на корупционния риск в организацията. При наличието на единен подход в тази насока, увереността както на ръководството, така и на тези звена за една действително обективна и безпристрастна оценка на корупционния риск би била по-реалистична.

Второ, служители от инспектората задължително трябва да присъстват при оценката на общите рискове в организацията, извършвана от вътрешния одит (със съвещателни и експертни функции). Същото се отнася и до участието на служители от звеното по вътрешен одит, когато се изготвя съответния документ от инспектората по оценката на специфичния корупционен риск.

Трето, при запазване на защитената от закон информация, вътрешният одит и инспекторатът би трябвало да обменят постоянно информация относно рисковете в организацията, съответно – относно оценката на корупционния риск. Това би довело до „надграждане“ на тази оценка, базирано на навременния и адекватен обмен на информация между двете звена, ангажирани с оценката на корупционния риск.

И последно – двете организационни звена трябва професионално, спокойно и без емоции да приемат препоръките на другото звено, когато се касае за оценка на общите рискове в организацията и за специфичния корупционен риск. Те не би трябвало да се приемат за „конкуренти“, нито да изразяват „професионално високомерие“ към подхода на другото звено.

Именно по този начин, чрез съвместни усилия, но при запазване на функционалните си различия и оперативна независимост и самостоятелност, звената за вътрешен одит и инспекторатите в министерствата могат да постигнат едно действително взаимодействие по оценката на корупционния риск, в интерес на дейността на организацията и подпомагане на органа на държавна власт при изпълнение на правомощията му.