



Financial audit – an effective instrument for identifying and reporting frauds and irregularities in the public sector

Финансовият одит - ефективен инструмент за идентифициране и докладване на измами и нередности в публичния сектор

Husein Niazi Chaush¹

Хюсеин Ниязи Чауш¹

Abstract: Financial audit is a tool to express an independent expert opinion whether financial report of a public organization gives a true and fair view over financial position and assets in accordance with the common financial reporting framework. The paper examines the specific of the financial audit, its goals, legislation and practice.

Keywords: Financial audit, irregularities, frauds.

В днешно време обществото е особено чувствително към процесите, протичащи в публичния сектор. Обществената чувствителност е насочена, както към прозрачността на действията и постигането на обявените цели на ведомствата, така и към доброто управление на публичните средства.

Темите за етичното поведение, за предотвратяването и разкриването на измами и корупция в публичния сектор не са нови за науката. Ретроспекцията на тези въпроси показва, че през 40-те години на XX век в Университета Индиана, САЩ са създадени две школи, изучаващи психологията на престъпленията. Едната е школата на Е. Съдърланд, която фокусира изследванията си върху въпроса за престъпленията на „белите якички“. Втората школа е на Д. Креси и основно изследва психологическите аспекти на присвояването¹.

¹Хюсеин Ниязи Чауш-докторант катедра „Мениджмънт на сигурността и отбраната“, факултет „Национална сигурност и отбрана“, ВА „Г. С. Раковски“

¹Cressey, Donald R., Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement, Glencoe, Ill: Free Press, 1953

Хипотезите, които развива школата на Креси на база на направените изследвания, по-късно стават класически модели на длъжностните правонарушения. Най-известната хипотеза на Креси е т. нар. „триъгълник на измамата“. Теорията на Р.Холингер и Д. Кларк, публикувана 1984г., се основава на по-различни предположения от тези на Креси.² Според Холингер и Кларк, служителите крадат предимно в резултат на условията на работното място и неудовлетвореност от извършваната работа. По-новите теории, изследващи причините за извършване на измами, се основават на съвременните постижения в психологията и професионалната етика.

В специализираната литература при дефиниране на понятието за административната етика се посочват четири основни негови компонента - етос, ценност, етика и поведение. Етоса се определя, като съвкупност от идеали, които формират общата култура на служителите в публичната администрация. Ценностите се свързват с разбирането за възприетите принципи или стандарти, които ръководят преценката на служителите за това, кое е „добро“ и кое е „лошо“. Етиката се определя като съвкупност от правила, които трансформират и внедряват общоприетите идеали и етоса в ежедневната практика на служителите. Етиката същевременно е и философска наука за нравствеността, за същността и природата на морала. Поведението е свързано с разбирането за конкретните действия и начини на държане на служителите. То е съвкупност от действия и постъпки, оценявани от гледна точка на установените, приети в обществото норми и правила на държане³.

² Hollinger Richard C., John P. Klark, Theft by Employees, Journal of Policy Analysis and Management, Vol 4, No 1/ Autumn, 1984/

³ Арабаджийски, Н. , Основи на публичната администрация, с.2,С., 2005г.

Етичните норми, ясно регламентирани и последователно прилагани във всяка организация от публичния сектор (министерство, агенция, учебно заведение), от една страна са предпоставка и основа за обществено доверие, а от друга се явяват водещо начало и индикатор за добро управление.

В своята същност финансовият одит е изразяване на независимо мнение доколко годишният финансов отчет на предприятието дава вярна и честна представа за неговото финансово състояние и имущество, в съответствие с идентифицираната обща рамка за финансова отчетност. Основните цели на финансовия одит са:

- да се извърши проверка на системите за финансово управление и контрол и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства;

- да се изрази независимо одитно становище относно достоверността, законосъобразността и редовността на съответния финансов отчет или отчет за изпълнението на бюджета и извънбюджетните сметки и фондове

Изпълнението на одит на финансовите отчети на организациите от публичния сектор е законовоопределено правомощие на одиторите на Сметната палата (СП) и на регистрираните одитори, членове на Института на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС). При одита на финансовите отчети одиторите на СП и регистрираните одитори, членове на ИДЕС, извършват проверка за съответствие на съставения годишен финансов отчет с изискванията на Закона за счетоводството и актовете по прилагането му. Проверката за съответствие обхваща:

- годишния финансов отчет, който в цялостността си включва: отчета за касовото изпълнение на бюджета и извънбюджетните сметки и фондове, годишния баланс и приложенията към него;

- счетоводната политика и прилагания в организацията индивидуален сметкоплан;

- документацията от извършените през одитирания период инвентаризации;

- счетоводните записвания за периода.

В резултат на извършените одитни процедури одиторът дава оценка и изразява мнение за:

- законосъобразността, достоверността и редовността на годишния финансов отчет;

- адекватност на счетоводната политика. Съответствието на прилагания индивидуален сметкоплан със Сметкоплана на бюджетни предприятия (СБП), както и за унифицирането на счетоводната политика и индивидуалния сметкоплан в системата на първостепенния разпоредител;

- законосъобразност на извършените инвентаризации през одитирания период и достоверност на отразените вследствие на инвентаризацията резултати;

- верността и достоверността на извършените през одитирания период счетоводните записвания.

Важно условие и изискване към одиторите при реализацията на финансов одит е да имат добра подготовка, умения и знания, за да могат да разпознаят индикаторите за измама. Естествено е, че не следва, а и би било нереалистично очакването, те да притежават професионалните умения и знания на специалистите-експерти по разкриване и разследване на измами.

Важно условие за резултатността на една одитна задача по отношение на разкриването на измами и нередности е, познанията на одитора за измамите да са на такова равнище, че да позволяват той да открие признаците на извършената измама. Идентифицирането на признаци за извършена измама включва: характеристика на измамата; техниките за извършването ѝ; възможните различни видове измами свързани с проверяваната дейност. Важен аспект на одита е извършването на компетентен анализ и определяне на слабите места и области на вътрешния контрол, които могат да са предпоставка или да осигуряват благоприятни възможности за извършване на измами и нередности. Одиторите също следва да отчетат и риска за допускане на нередности и извършване на измами от лица както в организацията от публичния сектор, така и извън нея. Индикаторът за измама е белег, от който може да се направи обоснован извод за преднамерено, невярно или неточно представяне на факти и обстоятелства, свързани с дейността на одитираната организация. Международните одиторски стандарти определят за „отклонение“ във финансовия отчет установената разлика между сумата, класификацията, представянето или оповестяването на отчетна позиция във финансовия отчет и сумата, класификацията, представянето или оповестяването, които се изискват да бъдат в съответствие с регламентираните правила за финансово отчитане. Отклоненията (misstatements-англ.) са възможни дефекти, грешки, несъответствия, неточности, съдържащи се в информацията от финансовите отчети. Причината за установеното в практиката на одита отклонение най-често се дължи на грешка или измама. На въпроса дали установените от одиторите индикатори представляват извършена измама, категоричен отговор могат да дадат единствено съответните компетентни органи.

Изматама най-общо представлява извършване на умишлени, незаконни деяния. Действията свързани с измама могат да се изразят или да са в следствие на невярно осчетоводяване и кражба.

Невярното осчетоводяване е по принцип е свързано с умишлено унищожаване, изопачено представяне на фактите, скриване и фалшифициране на сметка, запис или документ, необходими за счетоводна цел. Целта на невярното осчетоводяване може да бъде лична изгода или изгода за друг. Също така невярното осчетоводяване може да е извършено с намерение за причиняване на загуба на друг, или предоставяне на информация, която е или може да е подвеждаща, непълна или некоректна.

Законовата дефиниция на кражбата е - умишлено отнемане на чужда вещ от друго, без неговото



съгласие, с намерение за противозаконното ѝ присвояване. Вещественият ѝ израз може да е свързан с отнемане или злоупотреба с активи, или парични средства. Като специфичен вид измами могат да бъдат определени подкупът и корупцията. Те са свързани с предлагане на парични средства, стоки или услуги на държавен служител, или на друго лице, с цел повлияване на служебните задължения или решения, и приемане на подкуп по същата причина. Както удачно определя К. Ангелов, подкупът може да се подразделя на подкуп на длъжностно лице и комерсиален подкуп.⁴ Подкупът на длъжностно лице се определя, като: даване, получаване, предлагане или уговаряне на нещо, което има стойност, с цел да се повлияе на длъжностното лице да изпълни или да пропусне да изпълни законите си задължения. Характерна особеност на измамите е, че последиците от тях не се измерват само в пари. Примери за такива нематериални изгоди и облаги, които напоследък са особено актуални и са обект на често обсъждане в медийното пространство, явяващи се потенциални източници и движещи корупцията са: приятелските назначения, покровителството, непотизъм*. Например кандидат за държавна длъжност или участник в търг с договор, който предлага сексуални услуги на държавен служител, за да постигне целта си, е не по-малко виновен и отговорен за корупция, отколкото такъв, който предлага пари или други парични облаги, за да постигне същата цел. Приятелските кръгове и назначения, покровителството и непотизъм, могат да причинят сериозни щети както на отделни структурни звена, така и на организацията от публичния сектор и на държавата като цяло. Определено може да се приеме, че те са толкова източник на корупция, колкото и подкупът. Следователно подходът към тях, превенцията и борбата за преодоляването и недопускането им, трябва да бъде еднакъв, с еднаква тежест на законовата норма.

Одиторската отговорност е обвързана с идентифицирането на податливите към измами места в одитираната област, дейност, процес, както и с идентифицирането на предпоставки за евентуалното възникване на измами. Безспорно факторите, които допринасят за високото ниво на риск за извършване на измами в дейността на организация от публичния сектор, се обуславят от:

- слабата управленска компетенция за регламентиране и прилагане на контролни процедури, както и на мониторинг на контролния процес;

- непознаване на нормативните изисквания или неправилно прилагане на изискването за разделяне на отговорността за вземане на решение, за осъществяване на контрола и за изпълнение на дейностите;

- неправилни счетоводни записвания свързани с нехарактерни (необичайни) за организацията плащания;

- необяснимо, нелогично закъснение при предоставяне на допълнителна информация поискана във връзка с целите на одита, както и липса на документи или представяне на такива с променено съдържание;

- наличие на непълно, невярно или неточно отразяване на информация в счетоводната система и в отчетите.

Подходът за превенция на измамите и нередностите се изразява в предприемането на действия, насочени към възпрепятстване на извършването им. Основната цел на превантивния подход при финансов одит е, да се изпреварят действията, които могат да породят измама или нередност, чрез идентифициране на рисковите фактори. Превенцията може да се реализира чрез директни (експлицитни) и индиректни (имплицитни) методи. Имплицитните методи са свързани с развитието на гражданското общество, публичността и прозрачността на действията, както и с въвеждането на принципите на етичност. Експлицитните методи в същността си се отнасят към въвеждането на законовоопределени норми, изграждането на система за финансово управление и контрол и др. Въвеждането и осъществяването на ефективен вътрешен контрол в организацията от публичния сектор е важен, базов инструмент за предотвратяване на извършването на измами и нередности.

Цялостната политика за идентифициране, формите на докладване при откриване на грешки, нередности, неправилна употреба, измами или злоупотреба, е управленска отговорност на ръководителя на организацията от публичния сектор. Ръководителят на организацията от публичния сектор е субектът, носител на цялостната управленска отговорност за въвеждането на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол⁵. Той е и носител на управленската отговорност за въвеждането на адекватни правила и процедури по сигнализирането, проверката, разкриването и докладването на административни слабости, пропуски и нарушения, които създават предпоставки за корупция, измами и нередности. Условие за успешна политиката за идентифициране и докладване на измами и нередности в организацията от публичния сектор е наличието на адекватни правила и процедури, които се изразяват в:

- регламентиране и въвеждане на превантивни мерки;

- регламентиране и въвеждане на система за проверка на сигналите за корупция и на индикатори за измами и нередности;

- регламентиране и въвеждане на система за установяване на индикаторите за измами и нередности;

⁴Ангелов, К., Информационните и комуникационните технологии като стратегия за превенция и противодействие на корупцията, с. 15, С., 2008г.

*Непотизъм (фр. nepotisme, лат. nepos) - служебно покровителство на роднини и близки.

⁵ Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, ДВ. бр.54, 2010

• регламентиране и въвеждане на система за докладване на констатираните несъответствия, която да описва ясно линията за вътрешно и външно докладване.

Задължение на ръководителите на организации от публичния сектор е да утвърдят освен система за вътрешно докладване, така и система за външно докладване. Системата за външно докладване е свързана с действия, които се извършват при сезиране на съответните компетентни органи. При установени индикатори за извършени престъпления, компетентните органи за извършване на съответни процесуални действия са органите на прокуратурата, Държавна агенция „Национална сигурност”, МВР, Национална следствена служба, Центърът за превенция и противодействие на организираната престъпност и корупция (БОРКОР)⁶. При установяване на измами и нередности засягащи финансовите интереси на Европейските общности се докладва на органите, компетентни и отговорни за докладване пред Европейската комисия - Европейското бюро за борба с измамите (ОЛАФ), на специализираната административна дирекция в Министерството на вътрешните работи „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (АФКОС).

Докладите на одиторите следва да съдържат информация, базираща се само на данни, които съответстват на установените факти, заключения, мнения и препоръки, свързани с разследването на измами. Едно от най-важните изисквания към доклада от одита е той да е обективен, да не съдържа мнения по правната квалификация за вината или невиността на даденото лице или страна в одитния процес, както и да не подвежда потребителите на информацията от него. Докладът от изпълнения финансов одит задължително следва да съдържа констатации, подкрепени с достатъчни, надеждни, съотносими и уместни одитни доказателства отнасящи се до идентифицираните съществени рискове и индикатори за измами.

Практика е доказала, че целта на многото и различни теории, имащи отношение към генезиса и борбата с измамите и корупцията не е борба с тези негативни процеси. Ефикасните системи на вътрешния контрол и ефективният вътрешен и външен одит могат значително да помогнат за предотвратяването на измамите и корупцията. Борбата с тях зависи от знанията и компетенцията на одиторите, извършващи финансов одит, както и от нивото на управленска грамотност на ръководителите на организации от публичния сектор. Няма как да не се съгласим с извода на Д. Спарберг, че познаването на симптомите на измамите и корупцията, начините за тяхното

установяване и за борбата с тях не е умение, дадено от Бога, а трябва да бъде усвоявано и развивано.⁷

Независимо от развитието на съвременното общество и на високите технологии, човешките слабости остават константна величина. В борбата с тях финансовият одит остава важен, значим, ефективен инструмент за идентифициране и докладване на измами и нередности, за превенция, ограничаване и предотвратяване на злоупотреби с бюджетни средства в организациите от публичния сектор.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Ангелов, К., Информационните и комуникационните технологии като стратегия за превенция и противодействие на корупцията, с. 15, С., 2008г.
- [2] Арабаджийски, Н., Основи на публичната администрация, с.2, С., 2005г.
- [3] Спарберг, Д., Ролята на международния борд на одиторите към НАТО в борбата срещу измамите и корупцията, с.99, сб., Роля и взаимодействие на ВОИ с други органи в борбата срещу измамите и корупцията, Сметна палата, С., 2003
- [4] Cressey, Donald R., Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement, Glencoe, Ill: Free Press, 1953
- [5] Hollinger Richard C., John P. Clark, Theft by Employees, Journal of Policy Analysis and Management, Vol 4, No 1/ Autumn, 1984/
- [6] Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, ДВ. бр.54 ,2010

⁶ Център за превенция и противодействие на организираната престъпност и корупция (БОРКОР) е новоизградена през 2011г. структура по немски модел

⁷ Спарберг, Д., Ролята на международния борд на одиторите към НАТО в борбата срещу измамите и корупцията, с.99, сб., Роля и взаимодействие на ВОИ с други органи в борбата срещу измамите и корупцията, Сметна палата, С., 2003