

№ .....

..... 2014 г.

ДО  
Г-Н ПЛАМЕН ОРЕШАРСКИ  
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## О Б О Б Щ Е Н Д О К Л А Д

### ЗА ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОВЕРКИ ОТ ИНСПЕКТОРАТИТЕ ПО ЧЛ. 46 ОТ ЗАКОНА ЗА АДМИНИСТРАЦИЯТА ЗА 2013 ГОДИНА

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

В съответствие с разпоредбите на чл. 46а, ал. 3 от Закона за администрацията (обн., ДВ, бр. 24 от 26.03.2010 г., изм. и доп., бр. 15 от 21.02.2012 г.) и чл. 10, ал. 3 от Методическите указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи, представям на Вашето внимание Обобщен доклад за извършените проверки от инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията за (ЗА) през 2013 година.

Съгласно чл. 46 от ЗА в министерствата/държавните агенции се създават инспекторати на пряко подчинение на министрите/председателите на агенции. В периода 01.01.2013 г. – 31.12.2013 г. в системата на централната изпълнителна власт функционират 20 инспектората по ЗА, от които **15 към министрите и 5 към председателите на държавни агенции.**

С приемането на Закона за изменение и допълнение на ЗА (ДВ, бр. 38 от 2012 г., в сила от 1.07.2012 г.) правният статут на всички служители, заемщи определена длъжност в държавната администрация е унифициран.

Съгласно § 85 от ПРЗ на ЗИД на ЗА правоотношенията със служителите от администрациите на независимите комисии и съвети, отчитащи дейността са пред Народното събрание се уреждат при условията и по реда на § 36 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на ЗДСл (ДВ, бр. 24 от 2006 г.), а именно: Съвет за електронни медии, Комисия за регулиране на съобщенията, Комисия за публичен надзор на регистрираните одитори, Комисия за финансов надзор, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Национален осигурителен институт, Национална здравно осигурителна каса, и Държавен фонд „Земеделие”.

По силата на посочената разпоредба, за определените от закона институции, след 1 юли 2012 г. възникна задължението за привеждане структурата на подпомагащата ги администрация в съответствие с изискванията на Закона за администрацията, в т.ч. и за изграждане на инспекторати за вътрешен административен контрол.

Към 31 декември 2013 г. **инспекторати по ЗА са създадени в четири структури** – Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, Национален осигурителен институт (НОИ), Национална здравно осигурителна каса (НЗОК) и Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ).

Според разпоредбите на чл. 46, ал. 7 от ЗА ръководителите на инспекторатите изпращат в Главния инспекторат ежегодно до 1 март доклад за извършените проверки през предходната година.

В изпълнение на посочените по-горе изисквания, в законоустановения срок в Главния инспекторат постъпиха доклади от ръководителите на инспекторатите към министрите, председателите на държавни агенции и НЗОК, КОНПИ и ДФЗ. Същите съдържат кратък аналитичен отчет за изпълнение на целите (плана) и задачите, данни и анализи на резултатите от извършените проверки.

До 1 март 2014 г. в Главен инспекторат **не е представен годишен доклад от инспектората към НОИ.**

В периода 01.01.2013 – 31.12.2013 г. административните инспекторати по чл. 46 от Закона за администрацията, са извършили **общо 1905 проверки** в звена от съответната административна структура и във второстепенни разпоредители с бюджети кредити към съответния министър.

## **I. ПЛАНОВИ ПРОВЕРКИ**

Съгласно годишните планове за дейността пред инспекторатите са били поставени следните оперативни цели:

- Постигане на законосъобразно и правилно функциониране на необходимите системи, чрез отстраняване на констатираните слабости и нарушения, въз основа изпълнение на предложени мерки и препоръки;
- Анализиране ефективността на дейността на администрацията;
- Високо качество и ефективност при осъществяване на административния контрол върху обектите, заложи за проверка в утвърдените планове за дейността на инспекторатите;
- Осигуряване на адекватни механизми за превенция, противодействие и разкриване на корупционни прояви, измами и нередности в администрацията на министерствата, държавните агенции и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министрите;
- Въвеждане на адекватни механизми за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
- Осигуряване на законосъобразно и целесъобразно разходване на средства по програми и проекти, финансирани от Европейския съюз, чрез отстраняване на констатираните слабости и нарушения, въз основа изпълнение на предложени мерки и препоръки;

➤ Укрепване на административния капацитет и повишаване на професионалната квалификация на служителите в инспекторатите, както и подобряване взаимодействието с други контролни органи, организации и звена.

В изпълнение на посочените цели инспекторатите са заложили в своите планове за дейността, задачи за изпълнение, които включват извършването на проверки както на звената в съответната административна структура, така и във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити.

От представените в Главния инспекторат доклади за извършените през 2013 г. проверки, е видно, че в периода 01.01.2013 – 31.12.2013 г. инспекторатите са извършили **218 планови проверки** в административни звена от съответните административни структури и във второстепенни разпоредители с бюджети кредити към съответния министър.

Плановите проверки са извършвани с цел осъществяване на контрол по спазване на нормативната база, вътрешните правила за дейността на съответните звена, както и за изпълнение на индивидуалните административни актове, издадени от ръководителите на административните структури, съответно за изготвяне на оценка за ефективността на дейността на административни структури и оценка на корупционен риск.

## 2. ИЗВЪНПЛАНОВИ ПРОВЕРКИ

През отчетния период инспекторатите са извършили общо **1687 извънпланови проверки**, от които: по сигнали по АПК – 1021 (за нарушение на служебните задължения; за корупционно поведение на служители от администрацията и др.), съвместни – 36, по инициатива на органа 136 и други – 494.

Информацията, съдържаща се в годишните доклади на инспекторатите показва тенденция за намаляване броя на плановите проверки и увеличаване на проверките по сигнали за нередности в работата на администрацията.



Видно от графиката, извършените от инспекторатите извънпланови проверки са седем пъти повече от реализираните планови проверки.

Структурата на получените сигнали, по които са извършени проверки е както следва:

- Сигнали срещу незаконни действия или бездействия на служители от администрацията – 586;
- Сигнали за корупционни прояви и неефективна работа на администрацията – 64;
- Сигнали за установяване на конфликт на интереси – 34.



От графиката е видно, че дела на извършените проверки от инспекторатите по получени сигнали през 2013 г. срещу незаконни действия или бездействия на служители от администрацията е **83,28 %** от общия брой проверки, съответно по-малък е делът на сигналите за установяване на конфликт на интереси, препратени в Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси – **5.8 %**, както и делът на сигналите за корупционни прояви на служители – **10,92 %**.

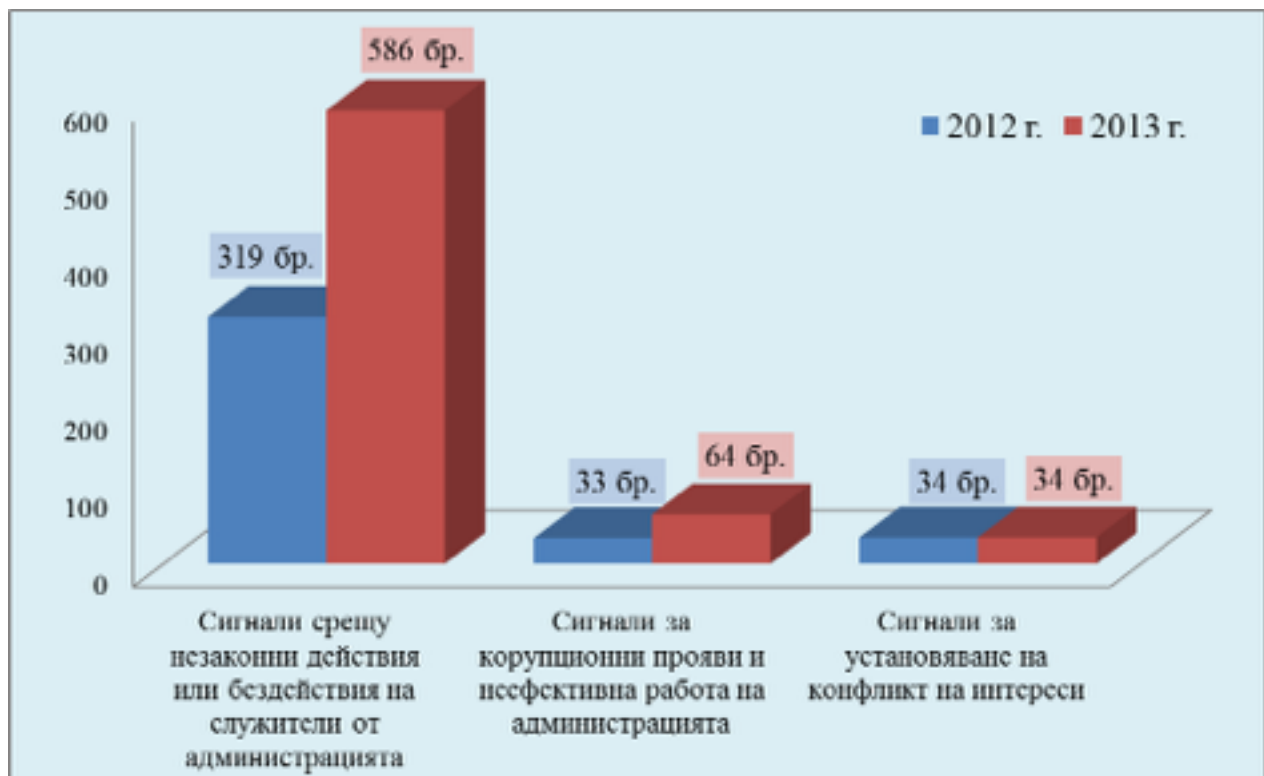
През 2013 г. броят на постъпилите в инспекторатите сигнали е **нараснал с 39 %** в сравнение със сигналите, постъпили през 2012 г. (съответно 1515 бр. за 2013 г. и 924 бр. за 2012 г.)

Анализът на представената информация показва, че:

- през 2013 г. **значително е увеличен броя на сигналите**, съдържащи твърдения **незаконносьобразни действия или бездействие на служители** от администрацията, в сравнение с постъпили такива през 2012 г., съответно 319 бр. за 2012 г. и 586 бр. за 2013 г.;
- причините за допуснатите пропуски в работата а администрацията се свеждат до: непредставяне на искана информация или предоставяне на непълна такава; неспазване на

сроковете; липса на административен капацитет; неспазване на нормативните и вътрешноведомствените актове или заобикаляне на такива.

Установената тенденция на намаляване на сигналите за конфликт на интереси на служителите от администрацията се дължи на настъпилите промени в нормативната база (Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и Закона за администрацията) и конституирането на независим национален орган за установяване на конфликт на интереси – Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.



### III. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОВЕРКИ

В резултат от извършените проверки през 2012 г. инспекторатите са направили **213 предложения за образуване на дисциплинарни производства**, в резултат на които органите по назначаване са разпоредили **образуването на 86 бр.**

Причините за необразуване на дисциплинарни производства са в няколко насоки: решение на работодателя/органа по назначаването, че не са налице достатъчно основания за търсене на дисциплинарна отговорност, в това число и неналичие на виновно поведение, изтекли прекузивни срокове за налагане на дисциплинарна санкция, закриване на длъжността и освобождаването от заеманата длъжност, напускането на служителя и др.

Наложените дисциплинарни наказания въз основа на направените предложения от инспекторатите за отчетния период са като следва:

- забележка – 16;
- порицание – 1;
- отлагане на повишението в ранг с една година – 4;
- понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца до 1 година – 4;

- предупреждение за уволнение – 0
- писмено предупреждения – 0;
- мъмрене – 2;
- уволнение – 5.

Анализът на данните, съдържащи се в годишните доклади на инспекторатите за извършените планови и извънпланови проверки през 2013 г., показва че основните пропуски/слабости в работата на администрацията се свеждат до:

- липса на разписани правила за планиране и отчитане на дейността на администрацията за съответната година, както и извършено стратегическо и годишно планиране и отчитане;
- наличие на пропуски и несъответствия с нормативната уредба при разработване на длъжностните характеристики и работните планове на служителите;
- кадрова нестабилност и установена практика за назначаване на служители при необосновано използване на законови изключения;
- липса на ефективен контрол за изпълнение на задълженията, които са в обхвата на дейността на проверяваните структури;
- неспазване на контролните процедури, разписани във вътрешните правила;
- неспазване на нормативните и вътрешноведомствените актове при осъществяване на дейността на проверяваните звена;
- отсъствие на координация и комуникация между отговорните звена/служители;
- липса на вътрешна регламентация на процесите, произтичащи в съответната администрация/звено
- липса на ясно разграничаване на задълженията на отделните служители/звена и невъзможност за проследяване на тяхната отговорност, както и на взаимозаменяемост на служителите.

През 2013 г. в изпълнение на нормативните разпоредби инспекторатите са осъществили контрол по спазване разпоредбите на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ).

Извършени са **98 проверки**, от които 16 проверки за спазване на изискванията за поддържане на Регистър на декларациите по чл. 12 от ЗПУКИ и 36 проверки за срочно подаване/съдържание на декларациите по ЗПУКИ. В хода на проверката е установено наличие на несъвместимост на 4 служители от администрацията.

За наличие на данни за престъпление до органите на **прокуратурата са изпратени 38 преписки.**

През отчетния период **шест инспектората** (ДАА, МВнР, МЗХ, МФ, МК и МП) са извършили проверки за **ефективност на дейността** на администрацията въз основа на Методологията за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията по чл. 46а, ал. 2, т. 2 от ЗА. В резултат на проверките, органите на централната изпълнителна власт са утвърдили 42 оценки за ефективност, както следва:

- добра – 31 бр.;
- задоволителна – 16 бр.;
- незадоволителна – 2 бр.

Чрез проверките са определени областите на дейност, които се нуждаят от подобряване и са направени предложения за отстраняване на констатираните слабости и нарушения, както и за подобряване на организацията на дейността на проверяваните обекти.

В изпълнение на чл. 46, ал. 4, т. 2 от ЗА през 2013 г. **дванадесет инспектората** са направили анализ и **оценка на корупционния риск на структурни звена от администрацията**, в резултат на което е определена степента на риск от корупционни практики, а именно: 31 бр. нисък риск; 17 бр. среден; 1 бр. висок.

При анализа на резултатите от проверките са систематизирани основни специфики на секторните политики, които подлежат на наблюдение и проверка, поради извършване на дейности с повишен корупционен риск. Такива области на дейности са:

➤ Инспекторат на МЗ: разрешителен режим; акредитация на лечебните заведения; субсидиране на дейности, извършвани от лечебните заведения извън обхвата на задължителното здравно осигуряване; следдипломно обучение; нормативни актове за регламентиране (оптимизиране) на пакетите за медицинските дейности, които се финансират от НЗОК, с оглед намаляване нерегламентираните плащания; дейности, свързани с управлението на държавните търговски дружества и провеждане на конкурси за избор на органи на управление на дружествата; експертиза на трайна и временна неработоспособност; управление на лечебните заведения;

➤ Инспекторат на МОН: изпълнение функциите и задълженията на началници на РИО в областта на трудовото законодателство; пропуски при провеждане на конкурси за заемане на длъжности по служебно правоотношение; пропуски при комплектоване на документи по искане на други контролни органи; необходимост от предприемане на мерки по отношение антикорупционната информираност на началниците на РИО;

➤ Инспекторат на МТСП: осъществяване на контролната/ инспекционна дейност на физически и юридически лица (ГИТ); дейностите, свързани с осиновяване на деца; дейностите, свързани с настаняването на лица в специализирана институция;

➤ Инспекторат на МО: продажбата на имущество при пълна и частична ликвидация на военни формирования, управлението и разпореждането с имоти държавна собственост, управлението на търговските дружества;

➤ Инспекторат на МТИТС: разрешителни и лицензионни режими; управление и усвояване на средства по Оперативна програма „Транспорт“; предоставяне на административни услуги на гражданите и бизнеса.

При извършване на оценките за корупционен риск, инспекторатите са констатирани редица слабости и пропуски, както по отношение на нивото на познанията и осведомеността на отделните анкетираните служители (познаване на процедури, правила, указания с антикорупционна насоченост), така и по повод организацията на работата на изградените контролни звена. Констатирани са и случаи на незаинтересованост и формално отношение към зададените въпроси и към провеждащата се оценка на корупционния риск. Установено е, че липсата на анонимност при попълване на въпросниците и анкетите е оказало влияние при формирането на отговорите (отговаряно е бланкетно).

В резултат на извършените оценки на корупционния риск са предложени конкретни мерки, като:

1) разписване на механизми (процедури), гарантиращи запознаване на служителите от съответната администрация с действащите вътрешни правила, инструкции и актове, както и предвидените санкции в случай на неизпълнението им;

2) въвеждане на системи или усъвършенстване на вече изградени такива за непрекъснато наблюдение и анализ на състоянието на корупционния риск в съответната администрация и докладване на резултатите от тяхното функциониране;

3) оптимизиране организацията на работата в административните структури, чрез разработване на правила, установяващи мобилност и ротация на служителите, участващи в процеси (комисии по ЗОП, концесии, изготвяне на оценки, разрешителни и т.н.) особено чувствителни към корупционен натиск;

4) усъвършенстване на създадените системи за публичност и достъпност на постъпили в администрацията сигнали за корупция, резултатите от тяхната проверка и предприетите действия в случай на констатирани нарушения.

През 2013 г. инспекторатите са осъществявали последващо наблюдение за изпълнението на препоръките, дадени в одитните доклади от извършени проверки от звената за вътрешен одит, Сметната палата, Агенцията за държавна финансова инспекция, Главната инспекция по труда и др. външни контролни органи.

#### **IV. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОРАТ ПРЕЗ 2013 Г.**

Взаимодействието на инспекторатите с Главния инспекторат” към МС се осъществяваше въз основа на Методическите указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи, които имат за задача да подпомогнат инспекторатите при изпълнението на техните функции, с цел повишаване на ефективността от работата им за контрол върху администрацията, към която са създадени. Като добри форми на взаимодействие се открояват: извършване на съвместни проверки; изпращане и изготвяне на становища по компетентност; получаване и изпращане на сигнали по компетентност и взаимно уведомяване за решенията по тях, като и в упражняването на последващ контрол.

Инспекторатите отчитат като ползотворни проведените през 2013 г. работни и годишни срещи, инициирани от Главния инспекторат. С цел подпомагане дейността на инспекторатите, като звена за вътрешен административен контрол, през 2013 г. Главният инспекторат извърши административна проверка в инспектората към министъра на финансите.

В изпълнение на чл. 12, ал. 2 от Методическите указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи (утвърдени със заповед № Р-5 от 2011 г. на министър-председателя), в периода 14 – 15 ноември 2013 г. в к.к. Боровец се проведе Национална среща на Инспекторатите по Закона за администрацията.

Мероприятието е предвидено и като мярка 2, раздел I „Въвеждане на единен подход за всеобхватно и унифицирано планиране и отчитане на дейността в областта на антикорупционната политика” от Плана за действие (октомври – декември 2013 г.) към Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.

В срещата взеха участие ръководители и служители от инспекторатите по Закона за администрацията към министрите и председателите на държавни агенции, както и ръководителите на новосъздадените инспекторати към Националния осигурителен институт, Националната здравно осигурителна каса и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество.

По покана на ръководителя на Главен инспектората в мероприятиято взеха участие и г-жа Елеонора Николова, директор на Центъра за превенция и противодействие на



корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП) и г-н Дафин Маламов, главен секретар на центъра.

По време на срещата се обсъди и необходимостта от актуализиране на действащите Методическите указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи, като се разпишат нови разпоредби, регламентиращи взаимодействието между Инспекторатите и ЦППКОП, както и със създадената през 2010 г. Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

С цел ефективното извършване на проверките и обективното определяне на степента на корупционен риск в проверяваните административни звена, се предложи част от разпоредбите в Методиката за оценка на корупционен риск да се изменят и допълнят, с което ще се даде възможност за: 1) по-точно определяне на рисковите фактори при осъществяване на определени дейности/функции на администрацията; 2) разработването на индикатори, съотнесими към конкретна секторна политика; 3) промяна на тежестта на разписаните в методиката индикатори за корупционен риск.

На 28 ноември 2013 г. с Ваша заповед № Р-250 от 2013 г. бе създадена междуведомствена работна група, която да разработи проекти за допълнение на методическите указания и за изменение и допълнение на Методиката за оценка на корупционния риск. В сроковете, посочени в заповедта междуведомствена работна група Ви представи за утвърждаване изготвените документи.

#### **УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

Контролът върху дейността на администрацията е изключително важен както за осигуряването на ефективност в работата ѝ, така и за противодействието и превенцията на корупционните прояви, за защита на правата и интересите на гражданите и обществото. Създаването и въвеждането на ефективни механизми за административен контрол върху дейността на администрацията е една от основните цели на процеса на модернизиране на управлението и осигуряване на безпристрастна, независима и ефективна българска административна система.

От анализа на данните, съдържащи се в докладите за извършените проверки през 2013 г., може да се направи извода, че **през отчетния период инспекторатите са изпълнявали своите функции и задачи, в съответствие с годишните планове, утвърдени от министрите/председателите на агенции, като са извършили и множество проверки по получени сигнали или разпоредени от органите по назначаване.**

С оглед повишаване ефективността на дейността на инспекторатите е необходимо засилване на взаимовръзките, регулярност на срещите, осъществяване на методическа помощ и повишаване на аналитичния капацитет на структурите. **Не на последно място, следва да се акцентира и на нуждата от повишаване на престижа и детайлно изцяло ново законодателно уреждане на дейността и статута на Инспекторатите.**

**РЪКОВОДИТЕЛ НА ГЛАВЕН ИНСПЕКТОРАТ:**

**ЛИЛЯНА ДРАГИЕВА**