

№ .....

..... 2012 г.

ДО  
Г-Н БОЙКО БОРИСОВ  
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 2011 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 2011 година.

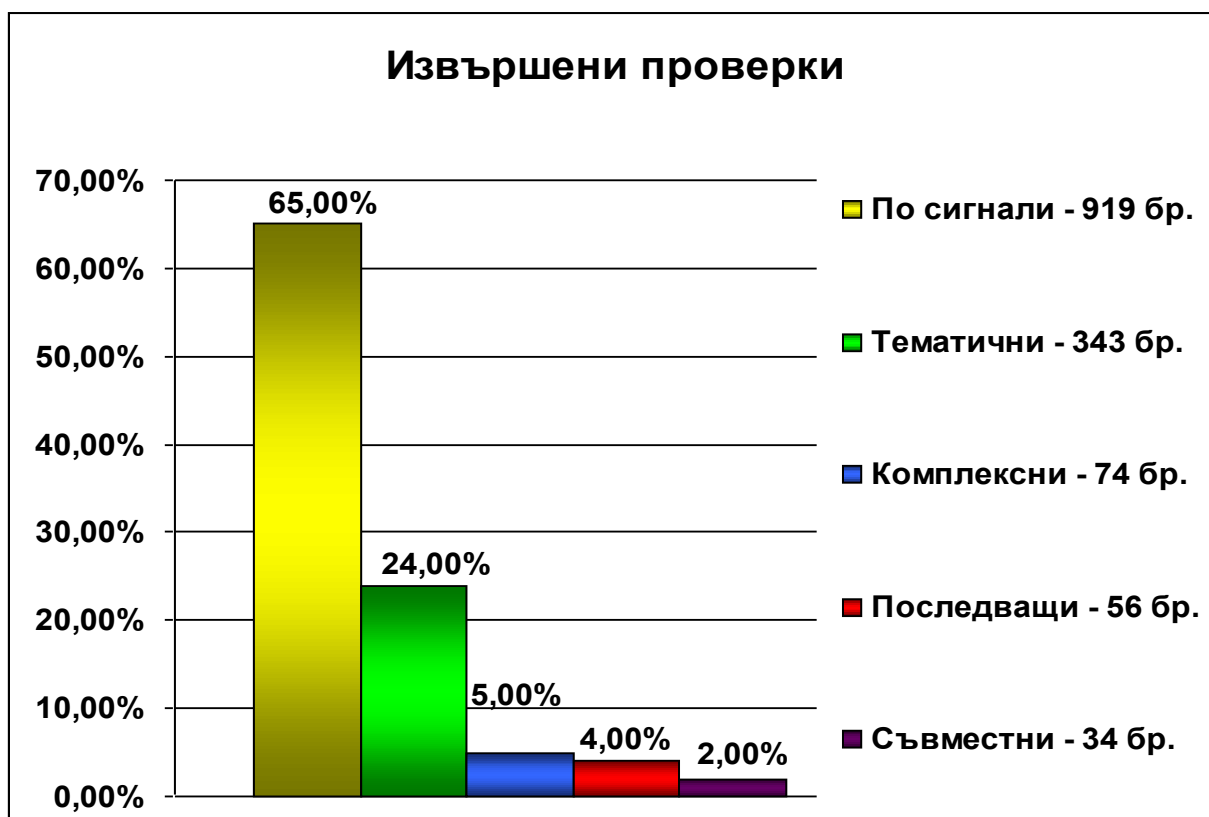
Съгласно чл. 46 от ЗА в министерствата/държавните агенции се създават инспекторати на пряко подчинение на министрите/председателите на агенции. В периода 01.01.2011 г. – 31.12.2011 г. в системата на централната изпълнителна власт функционират 20 инспектората по ЗА, от които 15 към министрите и 5 към председателите на държавни агенции.

В изпълнение на 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 законоустановения срок в Главния инспекторат постъпиха доклади от ръководителите на всички инспекторати, съдържащи кратък аналитичен отчет за изпълнение на целите (плана) и задачите, данни и анализи на резултатите от извършените проверки.

В периода 01.01.2011 – 31.12.2011 г. административните инспекторати по чл. 46 от Закона за администрацията, са извършили **общо 1426 проверки** в звена от съответната административна структура и във второстепенни разпоредители с бюджети кредити към съответния министър, от които:

- комплексни – 74 бр., представляващи 5 % от общия брой проверки;
- тематични – 343 бр., представляващи 24 % от общия брой проверки;
- последващи – 56 бр., представляващи 4 % от общия брой проверки;

- по сигнал – 919 бр., представляващи 65 % от общия брой проверки;
- съвместни – 34 бр., представляващи 2 % от общия брой проверки.



## 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 в министерствата и държавните агенции;
- 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.

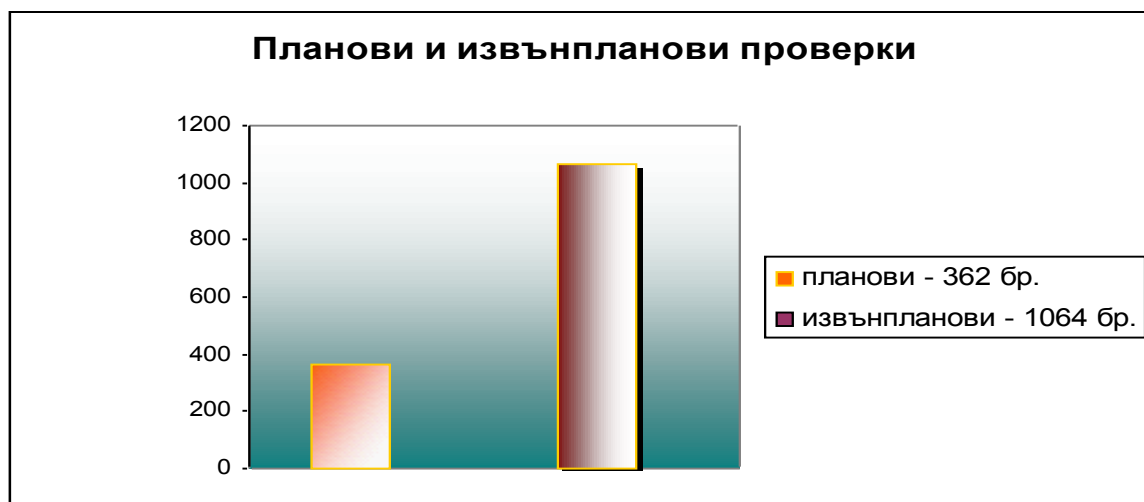
В изпълнение на посочените цели инспекторатите са заложили в своите планове за дейността, задачи за изпълнение, които включват извършването на проверки както на звената в съответната административна структура, така и във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити.

От представените в Главния инспекторат доклади за извършените през 2011 г. проверки, е видно, че в периода 01.01.2011 – 31.12.2011 г. инспекторатите са извършили **362 планови проверки** в административни звена от съответните административни структури и във второстепенни разпоредители с бюджетни кредити към съответния министър/председател на държавна агенция, от които: комплексни – 67 бр., тематични – 241 бр., последващи – 53 бр. и съвместни – 1 бр.

Комплексните и тематичните проверки са извършвани с цел осъществяване на контрол по спазване на нормативната база, вътрешните правила за дейността на съответните звена, както и по изпълнение на индивидуалните административни актове, издадени от ръководителите на административните структури.

## 2. ИЗВЪНПЛАНОВИ ПРОВЕРКИ

През отчетния период инспекторатите са извършили общо **1 064 извънпланови проверки**, от които: комплексни – 7, тематични – 102, последващи – 3, съвместни със специализирани контролни органи – 33, и по получени сигнали – 919.



Видно от графиката, извършените от инспекторатите извънпланови проверки са три пъти повече от плановите.

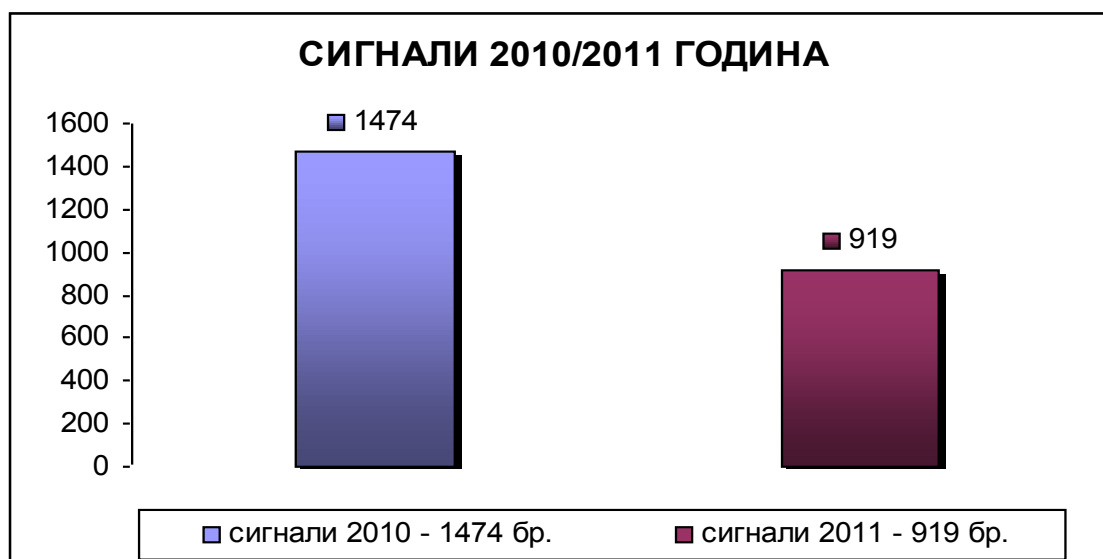
Структурата на получените сигнали, по които са извършени проверки е както следва:

- Сигнали срещу незаконни действия или бездействия на служители от администрацията – 644;
- Сигнали за корупционни прояви и неефективна работа на администрацията – 248;
- Сигнали за установяване на конфликт на интереси – 27.



От графиката е видно, че дела на извършените проверки от инспекторатите през 2011 г. по получени сигнали за срещу незаконни действия или бездействия на служители от администрацията е **70 %** от общия брой проверки, а най-малко са проверките по сигнали за установяване на конфликт на интереси – **2,93 %**.

През 2011 г. се наблюдава тенденция за намаляване броя на постъпилите сигнали (в т.ч. и на сигналите, съдържащи твърдения за корупционни прояви на служители от администрацията) в сравнение с постъпили такива през 2010 г.



### III. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОВЕРКИ

В резултат от извършените проверки през 2011 г. инспекторатите са направили **336 предложения за образуване на дисциплинарни производства**, в резултат на които органите по назначаване са разпоредили **образуването на 245 бр.**

Причините за необразуване на 91 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 преклузивни 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 – 57;
- порицание – 64;
- отлагане на повишението в ранг с една година – 1;
- понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца до 1 година – 2;
- предупреждение за уволнение – 4;
- писмено предупреждения – 69;
- мъмрене – 5;
- недопускане до конкурс за израстване в категория или степен за срок от една до три години – 12;
- уволнение – 11.

Най-често срещаните нарушения, установени от инспекторатите в хода на извършените проверки, инициирани по подадени сигнали или планови проверки са следните:

- нарушения свързани с неспазване на правилниците за организацията на документооборота, както и на други вътрешноведомствени документи/ разпоредби;
- незаконни или неправилни действия или бездействия на служители;
- непредоставяне на качествени административни услуги на гражданите, неспазване на срокове или отказ за извършване на услуги.

В хода на проверките 42,8 % от инспекторатите са изготвяли и функционален анализ за съответствието на дейността на структурата/звеното. Част от тях са: МФ, МЗХ, МЗ, МОМН, МТИТС, МИЕТ и др.

В синтезиран вид причините за констатираните нарушения са:

- незаинтересованост и непознаване на нормативната уредба;
- липса на съгласуваност, навременна комуникация и координация между отговорни дирекции по конкретен случай;
- липса на ясно разграничаване задълженията на отделните служители/звена и невъзможност за проследяване на тяхната отговорност;
- слаба професионална квалификация;
- умишлени действия;
- липса или занижен вътрешен контрол;
- непълноти, противоречиви норми в нормативната уредба и вътрешните актове;
- често променящото се законодателство и несвоевременното запознаване с изменението на нормативната уредба;

- липса на вътрешни актове, както и неактуализацията им;
- неизпълнение/забава на изпълнение на служебни задължения и др.

В резултат на извършените проверки от инспекторатите са дадени предложения и препоръки с конкретни срокове за отстраняване на констатираните нарушения и пропуски.

По спазване разпоредбите на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси са извършени от инспекторатите през отчетния период **162 проверки**, в резултат на които са **установени 4 случая на конфликт на интереси** с влязъл в сила акт на органа по назначаването, **1 с влязъл в сила акт на съда и 1 случай на несъвместимост**. За установените нарушения са **съставени 10 акта за установяване на административно нарушение**. За извършване на проверка за конфликт на интереси след 01.04.2011 г. на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси за препратени 10 сигнала.

За наличие на данни за престъпление до органите на **прокуратурата са изпратени 83 преписки**.

През отчетния период осем инспектората (МО, МП, МЗХ, МТИТС, МОМН, МФ, ДАБ, ДАДРВВЗ) 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 32 оценки за ефективност, както следва:

- добра – 16 бр.;
- задоволителна – 14 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 2011 г. инспекторатите към министъра на отбраната, министъра на труда и социалната политика, министъра на земеделието и храните, министъра на вътрешните работи, министъра на физическото възпитание и спорта и председателя на Българския институт по метрология са направили анализ и оценка на корупционния риск в съответната администрацията.

➤ Инспекторат към МО: извършена оценка на корупционния риск в две дирекции от общата и специализираната администрация на МО, в две дирекции от Щаба на отбраната и в четири структурни звена на пряко подчинение на министъра на отбраната. Във всички проверени структури въз основа на наличието на приложими за съответната дейност индикатори за корупционни практика, корупционният риск е оценен като „нисък” с изключение на Военномедицинската академия, където корупционния риск е оценен като „висок”.

➤ Инспекторат към МТСП: извършен мониторинг за оценка на корупционния риск в администрацията на МТСП и в администрациите на девет второстепенни разпоредители с бюджетни кредити. От направения анализ на събраната информация е установено, че средната оценка на корупционен риск в дейността на проверяваните структури през 2011 г. е „нисък”.

➤ Инспекторат към МЗХ: извършени 20 проверки във всички дирекции в министерството. Предвид данните от събраната информация и след анализ на състоянието на различните индикатори за 15 дирекции корупционният риск е оценен, като „нисък”, а за 5 дирекции, като „среден”.

➤ Инспекторат към МВР: извършено изследване за степента на корупционен риск в звената за „Пътен контрол” на три областни дирекции – ОД на МВР Видин, Монтана и Враца.

➤ Инспекторат към МФВС: оценката на корупционния риск в администрацията на МФВС е извършена чрез изследване и анализ наличието/липсата на степента на проявление на конкретни индикатори. От анализа на данните е установено, че се проявяват по-малко от 1/3 от индикаторите, пораждащи условия за корупционен риск, поради което степента на риск е оценена като „нисък”.

➤ Инспекторат към председателя на БИМ: извършена оценка за корупционния риск в три административни звена от института. След анализ на състоянието на различните индикатори за две дирекции (дирекция „Обща администрация” и Главна дирекция „НЦМ”) корупционният риск е оценен, като „нисък”, а за дирекция „МУИ”, като „среден”.

В резултат на анализа на постъпилите в Главния инспекторат данни за извършените от инспекторатите проверки за оценка за корупционен риск се открииха няколко **повтарящи се области с повишен корупционен риск в работата на администрацията през 2011 г.**, като: 1) управление на човешките ресурси, поради липса на достатъчен числен състав, липса на добри възможности за кариерно израстване и недостатъчния административен капацитет на служителите от администрацията; 2) нормативна регламентация на дейностите, изпълнявани от служителите от администрацията, изразяваща се от една страна в непълнота и чести промени в нормативните актове и от друга страна налагащите се чести изменения на вътрешните правила за дейността на административните звена, породени от многобройните изменения на нормативните актове; 3) осигуряване на публичност на административни услуги и прозрачност при осигуряване на дейността.

През 2011 г. инспекторатите са осъществявали административният контрол и във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към съответните министри. При констатирани нарушения инспекторатите са давали предложения и препоръки за отстраняването им, като в определени случаи са правили и предложения за промяна нормативната уредба, касаеща специализираната правна материя.

При проверките инспекторатите са извършвали последващо наблюдение на изпълнението на препоръките, дадени в одитните доклади за извършени проверки от звената за вътрешен одит към съответните административни структури, Сметната палата, Агенцията за държавна финансова инспекция и др. контролни органи.

#### **IV. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОРАТ ПРЕЗ 2011 Г.**

Взаимодействието на инспекторатите с дирекция „Главен 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 2011 г. работни и годишни срещи, инициирани от Главния инспекторат.

С цел подпомагане дейността на инспекторатите, като звена за вътрешен административен контрол, през 2011 г. Главният инспекторат извърши общи административни проверки в седем инспектората към министри (МОСВ, МОМН, МВнР, МК, МТСП, МП и МТИТС). В резултат на извършените проверки, в част от инспекторатите, численият състав е увеличен, подобрена е координацията и взаимодействието с политическите кабинети към министрите, актуализирани са процедурите за работата на инспекторатите, уеднаквен е редът за докладване на резултатите от проверките и др.

Анализът на резултатите от проверките в инспекторатите показва необходимостта от повишаване на аналитичния и на административния капацитет на структурите. Ограниченият състав на инспекторите води до голямо претоварване на състава, както и до естествено ограничаване или намаляване обхвата на дейност. Тази тенденция влошава качеството на контрола, като измества неговата насоченост от планови и превантивни форми към ситуационна последваща реакция на сигналите за нередности в работата на администрацията. Голямата натовареност в работата на инспекторите, която не съответства на размера на възнагражденията им, конфликтната среда, произтичаща от естеството на дейността, прави непривлекателни тези длъжности и води до недостатъчен експертен и аналитичен капацитет на инспекторатите. Тези обстоятелства затрудняват привличането и задържането на квалифицирани служители, които биха гарантирали ефективен административен контрол.

С цел повишаване на експертния, административния и аналитичния капацитет на инспекторатите, засилване контролната функция на инспекторатите и подобряване на взаимодействието им със специализираните контролни органи, през 2011 г. с Ваша заповед № Р-270/16.12.11 г. беше определена междуведомствена работна група с участието на ръководителите на инспекторите към министъра на финансите, министъра на образованието, младежта и науката, министъра на икономиката, енергетиката и туризма, министъра на труда и социалната политика и инспектори от Главния инспекторат, която да изготви проект на Концепция за укрепване на административния и аналитичния капацитет на инспекторатите по Закона за администрацията, като звена за административен контрол.

В срока, посочен в заповедта работната група изготви проект на Концепция за подобряване на дейността за административен контрол, който е одобрен от Вас на 07.02.2012 г. и представен на Съвета за административна реформа (САР) – за обсъждане и приемане. Понастоящем Концепцията все още не е разгледана от САР.

## **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 2011 г., може да се направи извода, че през отчетния период инспекторатите стриктно 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. Въпреки недостатъчния административен и аналитичен капацитет дейността на инспекторатите през 2011 г. е на добро ниво.

С оглед повишаване ефективността на дейността на инспекторатите е необходимо засилване на взаимовръзките, регулярност на срещите, осъществяване на методическа помощ и засилване на административния 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.

**С уважение,**

**ЛИЛЯНА ДРАГИЕВА**

директор на дирекция „Главен инспекторат“ към МС