



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
ГЛАВЕН ИНСПЕКТОРАТ

№ *УЧН 02.12.11*
29.03 2016 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 ДЕЙНОСТТА НА ИНСПЕКТОРАТИТЕ ПО ЧЛ. 46 ОТ ЗАКОНА ЗА
АДМИНИСТРАЦИЯТА ЗА 2015 ГОДИНА**

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

В съответствие с разпоредбите на чл. 46а, ал. 3 от Закона за администрацията и чл. 12, ал. 3 от Методическите указания за работа на инспекторатите по Закона за администрацията 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 през 2014 година.

Съгласно чл. 46 от Закона за администрацията (ЗА) В министерството се създава инспекторат на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол.

В съответствие с § 85 от Преходни и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗА (ПЗР 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 Закона за държавния служител (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.

В периода 1 януари – 31 декември 2015 г. към органи на изпълнителната власт (министър-председател, министри, председатели на държавни агенции и ръководители на структури, създадени със закон или постановление на Министерския съвет) и ръководители на структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание **функционират общо 30 инспектората по Закона за администрацията**, от които:

- ✓ на пряко подчинение на министри – 17 инспектората ;

✓ на пряко подчинение на председатели на държавни агенции, комисии и изпълнителни директори – 9 инспектората;

✓ на пряко подчинение на ръководители на структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание – 4 инспектората.

Съгласно чл. 46, ал. 7 от Закона за администрацията 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 и председателите на държавни/изпълнителни агенции, и на инспекторатите към Комисията за финансов надзор, Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Същите съдържат кратък аналитичен отчет за изпълнение на целите (плана) и задачите, данни и анализи на резултатите от извършените проверки.

С оглед настъпилите промени в Закона за митниците, Закона за Националната агенция за приходите и Устройствения правилник на Министерството на финансите, след юли 2015 г. към директора на Агенция „Митници“ (АМ) и изпълнителния директор на Националната агенция за приходите (НАП) са създадени инспекторати по Закона за администрацията, поради което информация за проверките, извършени в период 1 януари – 30 юли 2015 г., отнасящи се до дейността на АМ и НАП е включена в Годишния доклад за дейността на инспектората към министъра на финансите.

До 1 март 2016 г. в Главния инспекторат **не е представен Годишния доклад за дейността на инспектората към министъра на енергетиката.**

Изпратения в Главния инспекторат **Годишен доклад за дейността на инспектората към министъра на правосъдието не е одобрен от министъра.**

I. ИЗВЪРШЕНИ ПРОВЕРКИ

Според данните, налични в годишните доклади, в периода януари – декември 2015 г. от инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията са **извършени общо 1 633 проверки** в звена от съответната административна структура и във второстепенни разпоредители с бюджет към съответния първостепенен разпоредител.

1. Планови проверки за 2015 г.

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;

✓ осъществяване на ефективен контрол върху структури и звена, включени в утвърдените планове за дейността на инспекторатите;

✓ пълно и точно изясняване на проверяваните сигнали и предлаганите мерки за отстраняване на допуснатите нарушения;

✓ превантивен контрол за предотвратяване извършването на нарушения при функционирането на администрацията;

✓ осигуряване на адекватни механизми за превенция, противодействие и разкриване на корупционни прояви, измами и нередности в администрацията;

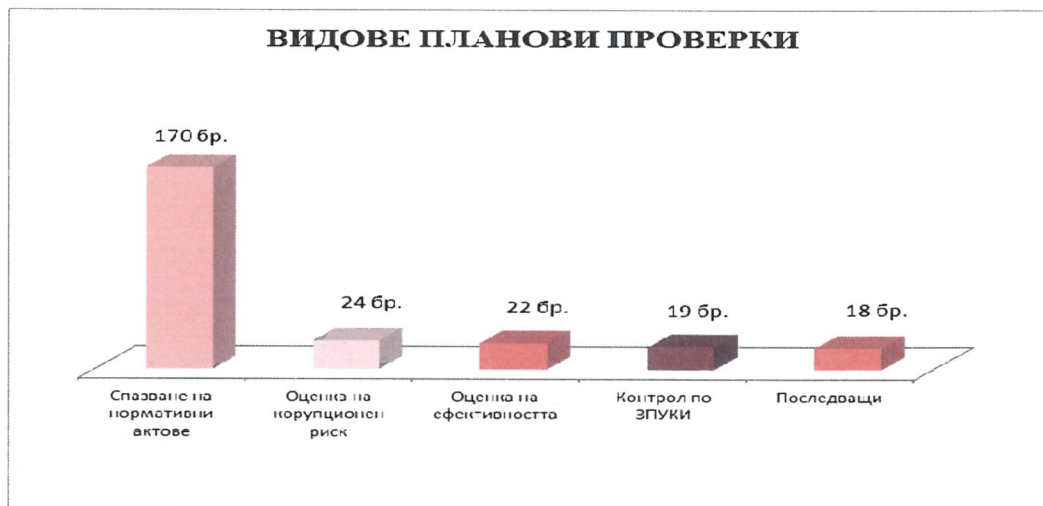
- ✓ въвеждане на адекватни механизми за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
- ✓ извършване на проверки за оценка на корупционния риск;
- ✓ изготвяне на предложения във връзка с подобряване работата на администрацията при предоставянето на административни услуги;
- ✓ укрепване на административния 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 извършване на предварителен, текущ и последващ контрол за своевременно разкриване и предотвратяване на пропуски и нарушения при функционирането на администрацията;

От данните, съдържаща се в представените в Главния инспекторат доклади за извършените проверки, е видно, че в периода януари – декември 2015 г. от общо планираните 292 проверки инспекторатите са извършили **253 планови проверки**.

За същия период на 2014 г. са били извършени общо 310 планови проверки, което показва, че **през 2015 г. е налице тенденция за намаляване броя на плановите проверки с 20 %**. Намаляването на броя на извършените планови проверки се дължи на извършените през 2015 г. нормативни и структурни промени в част от ведомствата, както и на големия обем на възложените извънпланови проверки.

Според информацията в годишните доклади, плановите проверки са извършвани с цел: оценки на корупционния риск и на ефективността на дейността на администрацията; контрол по спазване на закони, подзаконови и вътрешноведомствени актове за организацията на работата на служителите от администрацията; текущ и последващ по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.



В резултат на извършените планови проверки са предложени конкретни мерки за подобряване работата на администрацията като: ограничаване на проявите на незаинтересованост и бездействие от страна на компетентните висшестоящи структури и длъжностни лица към проблемите на пряко подчинените им структури и служители; актуализиране на нормативната уредба и съществуващите вътрешни правила за осигуряване спазването на принципите за прозрачност и проследимост на управлението; специализирано обучение за превенция на корупцията за служители, участващи в процеса по предоставяне на административни услуги; стриктно спазване на законовите и подзаконовите актове, регламентиращи дейността по управление на човешките ресурси и др.

2. Извънпланови проверки

През отчетния период инспекторатите са извършили общо **1 380 извънпланови проверки**. Информацията, съдържаща се в годишните доклади на инспекторатите показва, че **85 % от общия брой проверки, извършени през 2015 г. са извънпланови**, а 15 % от тях са планови.



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

Структурата на извършените извънпланови проверки е, като следва:

- ✓ по сигнали по АПК – 984 проверки;
- ✓ по инициатива на органа на власт – 354 проверки;
- ✓ по инициатива на член на политически кабинет/главен секретар – 13 проверки;
- ✓ разпоредени от прокуратурата – 29 проверки.

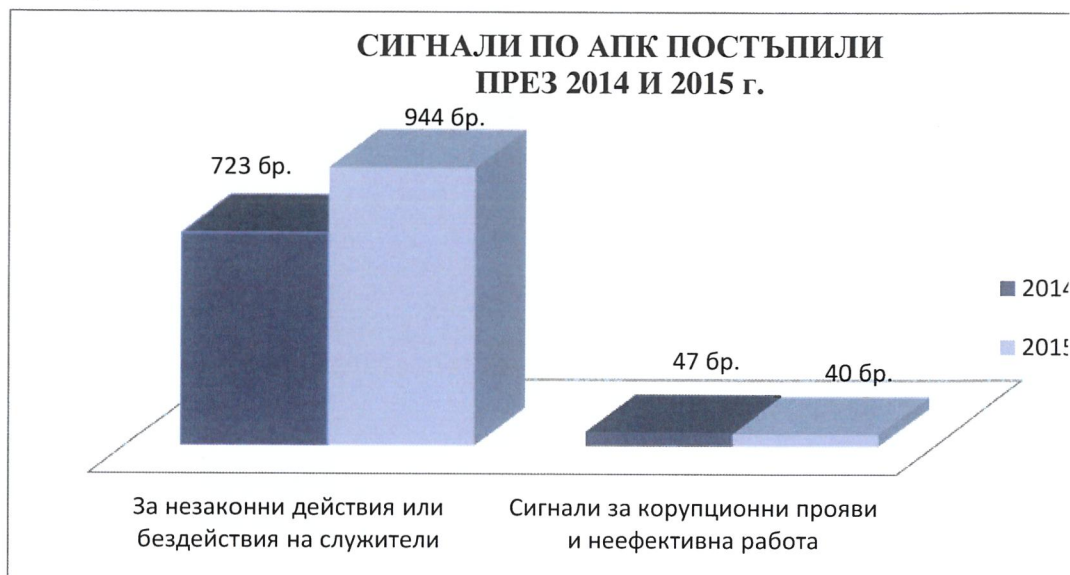
Според данните, налични в докладите на инспекторатите **през 2015 г. са постъпили общо 1 412 сигнала**, от които 984 бр. са проверени от инспекторатите, 307 бр. са препратени по реда на чл. 112 от АПК на компетентен орган и 121 бр. са прекратени, тъй като са подадени повторно по въпрос, по който има решение.



От графиката е видно, че през 2015 г. делът на извършените **проверки по сигнали** е **71 %** от общия брой проверки, съответно по-малък е делът на проверките, разпоредени от орган на власт **26 %**.

Впечатление прави факта, че през 2015 г. броят на сигналите за **незаконни действия или бездействия на служители от администрацията** е **увеличен с над 20 %**, в сравнение с тези, подадени през 2014 г.

За същия период е отчетено намаляване на сигналите за **корупционни прояви и неефективна работа**.



Анализът на представената информация показва, че:

- ✓ увеличаване на броя на сигналите за **незаконни действия или бездействия на служители от администрацията**, в сравнение с предходните две години (за 2014 г. – 723 бр. и за 2013 г. – 586 бр.);
- ✓ намаляване броя на сигналите за **корупция и неефективна работа**, в сравнение с предходните две години (за 2014 г. – 47 бр. и за 2013 г. – 67 бр.);
- ✓ причините за допуснатите пропуски в работата на администрацията се свеждат до: **бездействие на служители, заемащи ръководни и експертни длъжности; липса на координация в действията между структурните звена; неправомерни действия или бездействия на служителите при предоставянето на административни услуги; пропуски при назначаване на държавни служители; неизпълнение на контролни функции; нарушаване на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.**

II. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОВЕРКИ

През 2015 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 **19 проверки**, от които 8 проверки за спазване на изискванията за поддържане на Регистър на декларациите по чл. 16 от ЗПУКИ и 11 проверки за срочно подаване/съдържание на декларациите по ЗПУКИ. В хода на проверката е установено наличие на несъвместимост на 1 служители, който е освободен.

През 2015 г. от инспекторатите до **Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси са изпратени 20 сигнала. (36 за 2014)**

Впечатление прави факта, че през 2015 г. част от инспекторатите са въвели процедура на предварителна проверка за спазване сроковете за подаване на декларации задължените по ЗПУКИ субекти, в резултат на което е намален броя на лицата, заемащи публична длъжност, които са подали декларации след законоустановените срокове, респективно е намален броя на сигналите, подадените от органите по назначаването до Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси за налагане на административни наказания.

За наличие на данни за престъпление до органите на **прокуратурата са изпратени 25 сигнала.**

През отчетния период от инспекторатите са **извършени 22 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 власт са утвърдили оценки за ефективност, както следва:

- ✓ добра – 33 бр.;
- ✓ задоволителна – 20 бр.;
- ✓ незадоволителна – 1 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 Закона за администрацията през 2015 г. са **извършени 24 проверки за оценка на корупционния риск**, при което е определена степента на риск от корупционни практики, съответно:

- ✓ нисък – 35 бр.
- ✓ среден – 43;
- ✓ висок – 4 бр.

Анализът на данните, съдържащи се в докладите на инспекторатите показва, **че през 2015 г. е увеличен броя на структурите, в които корупционният риск е оценен като среден (2014 г. – 19 бр. среден риск), съответно е намален броя на звената, в които рискът от корупционни практики е оценен, като висок (през 2014 г. – 9 бр. висок риск).**

При анализа на резултатите от проверките са систематизирани основни специфики работата на администрацията, които подлежат на наблюдение и проверка, поради извършване на дейности с повишен корупционен риск, като:

✓ извършване на оценка за подбор на проекти, финансирани със средства от Европейския съюз. Установената тенденция ограничен кръг от служители да участват в процедурите за одобрение на проекти, обуславя наличието на среден и висок корупционен риск и е предпоставка за допускане на пропуски и грешки в работата на администрацията;

✓ разработване на технически задания към документации на обществени поръчки. Липсата на нормативен механизъм за предварителен контрол върху дейността на комисииите/служителите, изготвили техническото задание към обществена поръчка, създава условия за определяне на показателите, водещи до избор на ограничен кръг изпълнители;

✓ процедури за проверка за допустимост на кандидатите за изпълнители на обществени поръчки. Липсата на нормативен механизъм за проверка на данните, посочени в декларациите на кандидатите за изпълнителите относно наличието на свързани лица с възложителя или членове на комисията, създава условия за сключване на договори между свързани лица;

✓ спазване от служителите на изискванията на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси относно деклариране на лицата, чиято дейност би

довела до възникване на честен интерес. Констатирано е увеличаване на случаите, при които служителите не декларират сключени договори с лица, които извършват дейност в области, пряко свързани с правомощията на лицата, заемащи публични длъжности, с което се създава риск от възникване на корупционни практики;

✓ работата на администрацията по предоставяне на финансова помощ по оперативни програми на Европейския съюз. Установени са случаи на недостатъчна прозрачност в дейността на звената, участващи при управление на средствата от Европейския съюз;

✓ дейности в дирекции, за които има сигнали за умишлено бездействие, неизпълнение на служебните задължения и спъване на работата от определени служители.

При извършване на оценките за корупционен риск, инспекторатите са констатирали редица слабости и пропуски, както по отношение на нивото на познания и осведоменост на отделните анкетирани служители (познаване на процедури, правила, указания с антикорупционна насоченост), така и по повод организацията на работата на изградените контролни звена.

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

✓ постоянно антикорупционно консултиране на служители с ръководни и експертни длъжности, в т.ч. и за предотвратяване на действия/бездействия, водещи до конфликт на интереси ;

✓ изготвяне на статистическа и аналитична информация за изпълнение на мерките, включени в Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Р България в периода 2015 – 2020 г. ;

✓ усъвършенстване на приложимата нормативна уредба и вътрешноведомствените актове, създаващи възможности на наличие на корупционен риск;

✓ запознаване с актовете на Европейския съюз в областта на антикорупционната политика и с добри европейски практики за предотвратяване на корупцията при предоставянето на административни услуги;

✓ усъвършенстване на системите за публичност и достъпност на администрацията;

✓ разписване на механизми, гарантиращи задълбоченото познаване на действащите нормативни актове;

✓ инициране провеждането на обучения с антикорупционна насоченост.

В резултат от извършените проверки през 2015 г. инспекторатите са направили **195 предложения за образуване на дисциплинарни производства**, в резултат на които органите по назначаване са разпоредили **образуването на 172 дисциплинарни дела**.

През отчетния период се наблюдава тенденция за увеличаване на броя на предложенията за образуване дисциплинарни производства, съответно на броя на образуваните такива. За сравнение, през 2014 г. от инспекторатите е предложено образуването на 87 производства, съответно органите по назначаване са образували 77 дисциплинарни дела.

Причините за необразуване на дисциплинарни производства са свързани с: решение на работодателя/органа по назначаването за липса на 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 освобождаване от заеманата длъжност; напускане на служителя и др.

Въз основа на направените предложения от инспекторатите за отчетния период **са наложени 99 дисциплинарни наказания**.

Анализът на данните, съдържащи се в годишните доклади на инспекторатите за извършените планови и извънпланови проверки през 2015 г. показва, че основните пропуски/слабости в работата на администрацията се свеждат до:

- ✓ пропуски, нарушения и бездействия на служители, заемащи ръководни длъжности и експертни длъжности, които води до сериозни затруднения при функционирането на администрацията;
- ✓ пропуски в организацията по изготвянето на технически задания към документациите на обществените поръчки;
- ✓ неспазване на изискванията за деклариране на свързани лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости, които пораждаат основателни съмнения в неговата безпристрастност и обективност;
- ✓ честото и необосновано използване на законови възможности, заобикалящи конкурсното начало при назначаване на държавни служители в администрацията;
- ✓ липса на ефективен сроков контрол за изпълнение на задълженията;
- ✓ подценяване на дейността по оценяване на служителите, формално изготвени работни планове, занижени критерии при определяне на общите оценки за изпълнението на длъжността или определяне на служителите на едни и същи общи оценки, което опорочава процеса по оценяване изпълнението на длъжността.

III. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОРАТ ПРЕЗ 2015 Г.

Взаимодействието на инспекторатите с Главния инспекторат към МС се осъществяваше въз основа на Методическите указания за работа на инспекторатите по Закона за администрацията 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.

С цел подпомагане дейността на инспекторатите, като звена за вътрешен административен контрол, през 2015 г. Главният инспекторат извърши проверки в Инспектората към министъра на вътрешните работи, Инспектората към министъра на финансите и Инспектората към министъра на земеделието и храните.

В изпълнение на заповед на министър-председателя № Р-96 от 22 април 2015 г. от междуведомствена работна група, включваща представители на няколко инспектората, бе разработен проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията.

С предложените изменения и допълнения: се въвежда легална дефиниция на понятието „административен контрол“, с което се разграничават функциите на инспекторатите от тези на другите контролни органи и се преодолява досегашната практика инспекторатите да осъществяват вътрешноведомствен финансов контрол (като проверки в търговски дружества); дефинират се по-детайлно функциите на Главния инспекторат по отношение на администрацията на МС и второстепенните разпоредители с бюджет по бюджета на МС. Разписани са нови функции, като оценяване дейността на инспекторатите и подпомагане изпълнението на държавната антикорупционна политика; създава се възможност с акт на Министерския съвет да се определят структурата и минималната численост на инспекторатите, редът и начинът за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи и др.

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията бе обсъден и приет на заседание на Съвета на развитие, проведено на 19 февруари 2016 г.

Предстои стартиране на процедура за междуведомствено съгласуване на законопроекта.

В изпълнение на чл. 14, ал. 1 от Методическите указания за работа на инспекторатите по Закона за администрацията и взаимодействието им със специализираните контролни органи, по инициатива на Главния инспекторат се проведеха две работни срещи с ръководителите и служителите от инспекторатите, съответно:

✓ В периода 8 – 10 юли 2015 г. в гр. Сандански се проведе Годишна среща на инспекторатите по Закона за администрацията.

По време на срещата се разгледа проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за администрация, разработен от междуведомствена работна група по заповед № Р- 96 на министър-председателя от 22 април 2015 г.

Обсъдиха се и ангажиментите на Главния инспекторат и инспекторатите за изпълнение на препоръките от доклада на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и оценка от януари 2015 г. и мерките, включени в Плана за действие за изпълнение на приоритетите от Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г.;

✓ В периода 2 – 4 декември 2015 г. в гр. Вършец се проведе работна среща на инспекторатите, в чийто структури има изградени органи за управление и контрол (управляващ, сертифициращ и одитен орган) на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Обсъдиха се правомощията на инспекторатите по прилагане на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, както и реда за извършване на проверките и за съставяне на актове за установяване на административни нарушения.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

От информацията, съдържаща се в докладите за извършените проверки през 2015 г., е видно, че през отчетния период инспекторатите са изпълнявали своите функции и задачи, в съответствие с годишните планове, утвърдени от министрите, председателите на агенции и други първостепенни разпоредители, като са извършили и множество проверки по получени сигнали или разпоредени от органите по назначаване.

Както през 2014 г., така и **през 2015 г. на част от инспекторатите са възлагани проверки, извън обхвата на правомощията им по Закона за администрацията, като проверки в търговски дружества** (инспекторат към министъра на регионалното развитие и благоустройството, инспекторат към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и инспекторат към министъра на здравеопазването) **и осъществяване на предварителен финансов контрол.**

През 2015 г. не са отчетени случаи на забавяне на процеса по одобряване на докладите от проверките, съответно на опити за възпрепятстване извършването на конкретни проверки.

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.

Като звена за вътрешен контрол инспекторатите имат ключова роля за справяне с рисковете от закононарушения и корупция в администрацията, но въпреки това системата страда от редица слабости. На първо място, експертният и аналитичният капацитет на

инспекторатите е ограничен, като е налице сериозно текучество на персонала. Условието за работа в инспекторатите са непривлекателни (ниско заплащане и конфликтни ситуации), което създава пречки за привличане и задържане на висококвалифицирани служители.

С оглед повишаване ефективността на дейността на инспекторатите е необходимо административният контрол да са отграничи от другите видове контролна дейност, да се разпишат нормативно единни правила и процедури, регламентиращи дейността на инспекторатите по Закона за администрацията и да създаде единен набор от минимални стандарти за публичния сектор във връзка с оценката на риска и задълженията за докладване.

Не на последно място, следва да се акцентира и на нуждата от осигуряване на независимостта и увеличаване капацитета на инспекторатите, които да действат проактивно при идентифицирането и отстраняването на уязвимите области в дейността на администрацията.

РЪКОВОДИТЕЛ НА ГЛАВЕН ИНСПЕКТОРАТ:



МАРИЯ ТОМОВА