



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
ГЛАВЕН ИНСПЕКТОРАТ

№ 02 12-7
20 04 2017 г.

ДО
Г-Н ОГНЯН ГЕРДЖИКОВ
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 2016 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 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 през 2016 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 Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител правоотношенията със служителите от администрациите на независимите комисии и съвети, отчитащи дейността си пред Народното събрание се уреждат при условията и по реда на § 36 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (обн., 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 разпоредбите на § 26 – 36 и § 87 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 38 от 2012 г.) за определените от закона институции, след 1.07.2012 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.

През 2016 г. към органи на изпълнителната власт (министри, председатели на държавни/изпълнителни агенции и ръководители на структури, създадени със закон или акт на Министерския съвет) и ръководители на структури, отчитащи дейността си

пред Народното събрание **функционират общо 31 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 – 10 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 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 приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за електронното управление (обн., ДВ, бр. 50 от 2016 г., в сила от 1.07.2016 г.) е създадена Държавна агенция „Електронно управление“. Съгласно чл. 6, ал. 1 от Правилника за дейността, структурата и организацията на Държавна агенция „Електронно управление“ (обн., ДВ, бр. 86 от 2016 г., в сила от 1.12.2016 г.) към председателя на агенцията е създаден инспекторат по Закона за администрацията. Предвид факта, че инспекторатът на държавната агенция функционира от декември 2016 г. информация за дейността му не е включена в настоящия доклад.

До 1.03.2016 г. в Главния инспекторат **не е представен Годишния доклад за дейността на инспектората към председателя на Комисията за финансов надзор.**

I. ИЗВЪРШЕНИ ПРОВЕРКИ

Според данните, налични в годишните доклади, в периода януари – декември 2016 г. от инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията са **извършени общо 1 312 проверки** в звена от съответната административна структура и във второстепенни разпоредители с бюджет към съответния първостепенен разпоредител.

1. Планови проверки за 2016 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 плановете за дейността си 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.

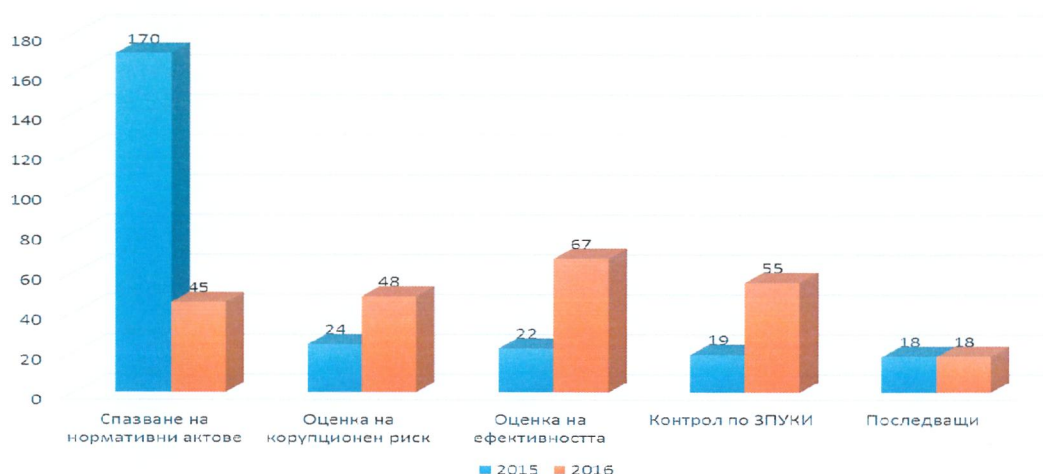
От данните, съдържаща се в представените в Главния инспекторат доклади за извършените проверки е видно, че в периода януари – декември 2016 г. от общо планирани 251 проверки инспекторатите са извършили общо **233 планови проверки**.

За сравнение през 2015 г. са били извършени почти същия брой планови проверки (253 бр.), което е показател за добро планиране от страна на инспекторатите.

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 контрол по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Впечатление прави факта, че за разлика от предходната година през 2016 г. е намален дела на плановите проверки за спазването на законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията, но **значително е увеличен броя на проверките за оценка на корупционния риск, оценка за ефективност на дейността на администрацията и за контрол по спазване разпоредбите на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.**

ВИДОВЕ ПЛАНОВИ ПРОВЕРКИ



В резултат на извършените планови проверки са предложени конкретни мерки за подобряване работата на администрацията като: подобряване организацията на работата с предложенията и сигналите на граждани и юридически лица, подадени по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК); спазване изискванията на

Закона за административните нарушения и наказания при съставяне на актове за установяване на административни нарушения; спазване на задължителните реквизити при издаване на индивидуални административни актове; навременно и адекватно обучение за превенция на корупцията за новоназначени служители; проследяване изпълнението на предписанията, дадени от контролни органи и търсене на административно-наказателна отговорност в случаите на неизпълнение и други.

2. Извънпланови проверки

През отчетния период инспекторатите са извършили общо **1 079 извънпланови проверки**. Информацията, съдържаща се в годишните доклади на инспекторатите показва, че **82 % от общия брой проверки, извършени през 2016 г. са извънпланови**, а 18 % от тях са планови.



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

Структурата на извършените извънпланови проверки е като следва:

- ✓ по сигнали по АПК – 943 проверки;
- ✓ по инициатива на органа на власт – 117 проверки;
- ✓ по инициатива на член на политически кабинет/главен секретар – 13 проверки;
- ✓ разпоредени от прокуратурата – 6 проверки.

Според данните, налични в докладите на инспекторатите **през 2016 г. са постъпили общо 1 633 сигнала**, от които 943 бр. са проверени от инспекторатите, 469 бр. са препратени по реда на чл. 112 от АПК на компетентен орган и 58 бр. са прекратени, тъй като са подадени повторно по въпрос, по който има решение. По 163 бр. от сигналите инспекторатите са изготвили становища или отговори до подателите.

В годишните доклади на инспекторатите е отчетено, че голяма част от ефективния фонд работно време на инспекторите е отделян за работа по сигнали, по които не са извършвани проверки (изготвяне на писма, становища и/или отговори до подателите им). Това от своя страна допълнително натоварва експертния състав на инспекторатите.



От графиката е видно, че през 2016 г. дела на извършените проверки по сигнали е **87,40 %** от общия брой извънпланови проверки, съответно е по-малък дела на проверките, разпоредени от органа на власт – 11 %.



При анализ на данните за постъпилите сигнали през последните три години (2014 г., 2015 г. и 2016 г.) и представената информация се установява:

- ✓ общият брой на подадените сигнали за незаконни действия или бездействия на служители и за корупционни прояви и неефективна работа през 2016 г. е по-малък в сравнение с броя им през предходните две години;

- ✓ през 2016 г. значително е намалял броя на постъпилите сигнали за незаконни действия или бездействия на служители от администрацията в сравнение с предходните две години. Броят им е около два пъти по-малък в сравнение с тези през 2015 г.;

- ✓ почти с два пъти е увеличен броя на сигналите за корупционни прояви и неефективна работа през 2016 г., в сравнение с 2014 г. и с 2015 г.;

- ✓ през 2016 г. дела на постъпилите сигнали за корупционни прояви и неефективна работа се е увеличил за сметка на сигналите за незаконни действия или бездействия на служителите.

II. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОВЕРКИ

В изпълнение на нормативните разпоредби през 2016 г. инспекторатите са осъществили контрол по спазване разпоредбите на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ).

Извършени **са 55 проверки**, като 5 от тях са за установяване наличието или липсата на несъвместимост. В хода на проверките е установено наличието на несъвместимост за двама служители, които впоследствие са освободени.

През 2016 г. от инспекторатите **са изпратени 16 сигнала до Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, като за сравнение през 2015 г. са 20**. Продължава въведената през 2015 г. практика от някои инспекторати за осъществяване на предварителен контрол за спазване на сроковете за подаване на декларации по ЗПУКИ. В резултат на това и през 2016 г. се е запазила тенденцията на по-малък брой лицата, заемащи публична длъжност, които са подали декларации след законоустановените срокове, респективно и на броя сигнали, 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 23 сигнала** (през 2015 г. са 25).

През отчетния период от инспекторатите **са извършени 67 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, което е с три пъти повече в сравнение с 2015 г. (22 проверки). В резултат на проверките, органите на власт са утвърдили оценки за ефективност, както следва:

- ✓ добра – 43 бр.;
- ✓ задоволителна – 23 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 работа на проверяваните обекти.

В изпълнение на чл. 46, ал. 4, т. 2 от Закона за администрацията през 2016 г. са **извършени 48 проверки за оценка на корупционния риск**, което е два пъти повече в сравнение с 2015 г. (24 проверки). При извършените проверки е определена степен на риск от корупционни практики, както следва:

- ✓ нисък – 28 бр.;
- ✓ среден – 12 бр.;

✓ висок – 8 бр.

Анализът на данните, съдържащи се в докладите на инспекторатите показва, че през 2016 г. е най-голям дела на структурите, в които корупционният риск е оценен като нисък. В сравнение с 2015 г. броят на структурите, в които корупционният риск е оценен като висок, се е увеличил два пъти. (през 2015 г. 4 бр. структури са оценени с висок риск).

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

✓ възлагане на обществени поръчки – липса на пълна и подробна регламентация на всички осъществени дейности и процеси във вътрешните правила; пропуски и несъответствия с нормативната уредба при изготвянето на решения, обявления и документация за участие; неспазване указанията на Агенцията за обществени поръчки; наличие на пропуски и нарушения при разглеждане, оценка и класиране на подадените оферти; липса на единен критерий при прилагането на чл. 39 от Закона за обществените поръчки и други;

✓ занижен вътрешен контрол на дейността на администрацията във второстепенни разпоредители с бюджет, с което е допуснато създаване на предпоставки за възникване на съмнения при провеждането на процедури по оценяване;

✓ предоставяне на административни услуги;

✓ работата на администрацията по предоставяне на финансова помощ по оперативни програми на Европейския съюз – участие на едни и същи служители при одобрение на проекти и недостатъчна прозрачност в дейността на дирекциите, подпомагащи дейността на управляващите органи;

✓ неспазване изискванията на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси за деклариране на настъпила промяна в обстоятелствата, както и за деклариране на сключени договори с лица, които извършват дейност в области, пряко свързани с правомощията на лицата, заемащи публични длъжности.

При извършване на оценките за корупционен риск, инспекторатите са констатирали редица слабости и пропуски относно непълното дефиниране обсега на компетентности и на правомощията, както и недобро познаване на действащи вътрешноведомствени актове, утвърдени с цел превенция и противодействие на корупционния прояви.

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

✓ включване в обучения на служители с антикорупционна насоченост, както и по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси за възникващите за тях задължения и изисквания;

✓ създаване на ред за запознаване на служителите с действащия Етичен кодекс;

✓ постоянни антикорупционни разяснения и консултиране по прилагането на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на ръководството и служителите от ведомствата;

✓ запознаване с практики за превантивен контрол срещу корупционни нагласи и прояви в работата на администрацията;

✓ инициране на изменения/допълнения за усъвършенстване на приложимата нормативна и уредба и вътрешноведомствени актове, създаващи възможности за наличието на корупционен риск;

✓ усъвършенстване на системите за публичност и достъпност на администрациите;

✓ въвеждане на системи или усъвършенстване на изградени за непрекъснато наблюдение и анализ на състоянието на корупционния риск и докладване на резултатите от тяхното функциониране.

В резултат от извършените проверки през 2016 г. инспекторатите са направили **166 предложения за образуване на дисциплинарни производства**, в резултат на които органите по назначаването са разпоредили **образуване на 152 дисциплинарни дела**.

През отчетния период се наблюдава тенденция за намаляване броя на предложенията за образуване дисциплинарни производства, съответно на броя на образуваните такива. За сравнение, през 2015 г. от инспекторатите е предложено образуването на 195 производства, съответно органите по назначаване са образували 172 дисциплинарни дела. Видно от посочените данни и през 2016 г. се е запазило съотношението между брой направени предложения от инспекторатите и брой образувани дисциплинарни производства от органите по назначаването.

Посочените в докладите причини 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 липсата на виновно поведение; закриване на длъжността и освобождаване от заеманата длъжност на служителя; изтекли преклузивни срокове за налагане на дисциплинарна санкция; прекратяване на правоотношението по инициатива на служителя и др.

Въз основа на направените предложения от инспекторатите през отчетния период **са наложени 110 дисциплинарни наказания**.

Анализът на информацията, съдържаща се в годишните доклади на инспекторатите за извършените планови и извънпланови проверки през 2016 г. показва, че основните пропуски/слабости в работата на администрацията се свеждат до:

✓ неправилни/незаконосъобразни действия/бездействия на служители от администрацията;

✓ непредоставяне на качествени административни услуги на гражданите, като неспазване на сроковете за предоставяне или отказ за извършването им;

✓ нарушения, свързани с неспазване на вътрешноведомствени актове;

✓ некоректно попълване на декларации за имотно състояние по Закона за държавния служител и Кодекса на труда, както и по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;

✓ неспазване на сроковете за подаване на законовоизискуемите декларации;

✓ нарушения при прилагането на нормативната уредба при назначаване и преназначаване на служители по служебно или трудово правоотношение, кариерно развитие, оценяване изпълнението на длъжността и други;

✓ нарушения при провеждане на обществени поръчки.

Като причини за констатираните нарушения са посочени: неизпълнение и/или забава при изпълнение на служебните задължения; непознаване на нормативната уредба и незаинтересованост; липса на вътрешни актове или неактуализирането им; липса или занижен контрол; слаба професионална квалификация; липса на съгласуваност, навременна комуникация и координация между дирекциите; непълноти, противоречиви норми в нормативната уредба и вътрешните актове и други.

III. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОРАТ ПРЕЗ 2016 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. Главният инспекторат има за задача да подпомага инспекторатите при

изпълнението на техните функции, с цел повишаване на ефективността от работата им за контрол върху администрацията, към която са създадени.

През отчетния период Главният инспекторат е оказвал на методическа помощ на инспекторатите както по конкретни казуси, свързани с прилагането на антикорупционното законодателство, така и при разработването на вътрешните актове за дейността им.

Пример за добра форма на взаимодействие е извършената през 2016 г. съвместна проверка от инспектори от Главния инспекторат и от Инспектора към министъра на вътрешните работи в РПЦ Харманли, териториално поделение на Държавната агенция за бежанците към МС.

С цел подпомагане дейността на инспекторатите (чл. 46а, ал. 2, т. 1 от ЗА), като звена за вътрешен административен контрол, през 2016 г. Главният инспекторат извърши проверки в Инспектората към министъра на икономиката, Инспектората към министъра на правосъдието, Инспектората към министъра на отбраната и Инспектората към изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“.

Разработеният през 2015 г. проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията от междуправителствена работна група от представители на Главния инспекторат и някои от инспекторатите е разгледан и приет на проведени заседания на Съвета на развитие (19.02.2016 г.) и на Съвета за административна реформа (08.09.2016 г.). Предстои извършването на частична предварителна оценка на въздействието, съобразно изискванията на чл. 19 и 20 от Закона за нормативните актове, и стартиране на процедура за междуправителствено съгласуване на законопроекта.

В изпълнение на чл. 14 от Методическите указания за работа на инспекторатите по Закона за администрацията и взаимодействието им със специализираните контролни органи по инициатива на Главния инспекторат в периода 5-7 октомври 2016 г. в к.к. Боровец се проведе Втората годишна среща на инспекторатите по ЗА, организирана от Института по публична администрация. На работната среща присъстваха ръководителите и служители от инспекторатите, включително и от Главния инспекторат. На нея бяха обсъдени новия Закон за обществените поръчки, както и практиката по прилагането на Административнопроцесуалния кодекс по повод постъпили сигнали и предложения и извършени проверки по тях.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

От информацията, съдържаща се в докладите за извършените проверки през 2016 г. е видно, че през отчетния период инспекторатите са изпълнявали своите функции и задачи, в съответствие с утвърдените от органите, към които са създадени, годишни планове и чрез извършване на извънпланови проверки по получени сигнали или разпоредени от тях.

През 2016 г. продължава възприетата практика на инспекторатите да се възлагат финансови проверки и проверки в търговски дружества, което е извън обхвата на правомощията им по Закона за администрацията (Инспекторат към министъра на регионалното развитие и благоустройството, Инспекторат към министъра на здравеопазването и Инспекторат към министъра на културата). В докладите на инспекторатите не са отчетени случаи на забавяне на процеса по одобряване на докладите от проверките, съответно за възпрепятстване извършването на конкретни проверки или оказване на влияние.

Контролът върху дейността на администрацията е изключително важен както за осигуряването на ефективност в работата ѝ, така и за противодействието и превенцията на корупционни 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 малка численост и сериозно текучество на персонала. Условието за работа в инспекторатите са непривлекателни най-вече поради ниското заплащане и възникване на конфликтни ситуации в процеса на работа, което създава пречки за привличане и задържане на висококвалифицирани служители.

С оглед повишаване ефективността на дейността на инспекторатите е необходимо административният контрол да се разграничи от другите видове контролна дейност, да се разпишат нормативно единни правила и процедури, регламентирани дейността на инспекторатите по Закона за администрацията и да се 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 необходимостта от осигуряване на независимост и увеличаване административния капацитет на инспекторатите, които да действат проактивно при идентифицирането и отстраняването на уязвимите области в дейността на администрацията.

РЪКОВОДИТЕЛ НА ГЛАВЕН ИНСПЕКТОРАТ:



МАРИЯ ТОМОВА