



№ 02-12-6
27.04...... 2018 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 ПРЕЗ 2017 ГОДИНА

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

В изпълнение 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 2017 година.

През 2017 г. към органи на изпълнителната власт (министри, председатели на държавни агенции, изпълнителни директори на 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 – 18 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. 9 от Закона за администрацията (ЗА) инспекторатите изпращат на Главния инспекторат ежегодно до 1 март доклад за извършените от тях проверки през предходната година.

В изпълнение на посоченото по-горе изискване, в законоустановения срок в Главния инспекторат постъпи информация от ръководителите на инспекторатите към министрите и председателите на държавни/изпълнителни агенции, и на инспекторатите към Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, Комисията за финансов надзор и Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество.

І. ИЗВЪРШЕНИ ПРОВЕРКИ

Според данните, налични в представените годишни доклади (отчети), в периода януари – декември 2017 г. от инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията са **извършени общо 1 365 проверки** в звена от съответната административна структура и във второстепенни разпоредители с бюджет към съответния първостепенен разпоредител.

1. Планови проверки за 2017 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;

- ✓ правилно прилагане на законодателството, свързано с дейността на администрацията;

- ✓ постигане на по-висока ефективност на дейността на администрацията, чрез формулиране на предложения/мерки за подобряване работата и отстраняване на констатираните слабости и нарушения;

- ✓ въвеждане на адекватни механизми за превенция и противодействие на корупционните практики в администрацията;

- ✓ осигуряване качество на контролната дейност;

- ✓ осигуряване на необходимите професионални знания и умения на инспекторите, чрез повишаване на квалификацията им.

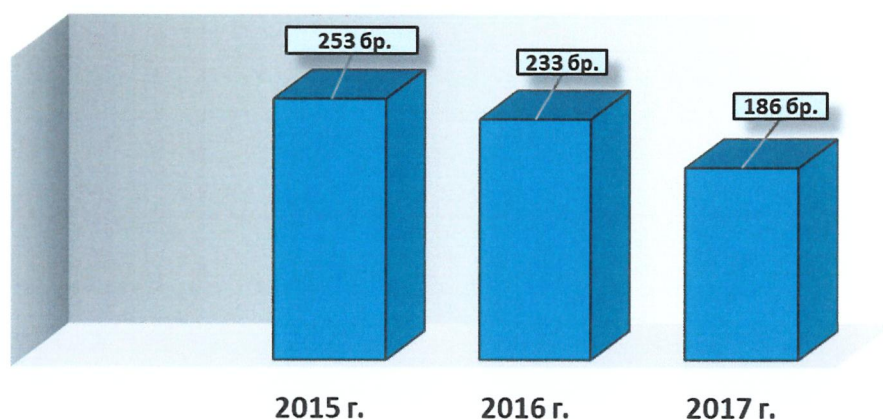
В изпълнение на посочените цели инспекторатите са заложили в плановете за дейността си задачи за изпълнение, които включват извършване на предварителен, текущ и последващ контрол за своевременно разкриване и предотвратяване на пропуски и нарушения при функционирането на администрацията.

От данните, съдържаща се в представените в Главния инспекторат доклади за извършените проверки е видно, че в периода януари – декември 2017 г. от планираните 290 проверки инспекторатите са извършили общо **186 планови проверки**.

При сравняване на данните от докладите на инспекторатите от 2015 г., 2016 г. и 2017 г. се установи тенденция за намаляване броя на извършените плановите проверки. Отчетеното намаляване на броя на извършените планови проверки се дължи на ограничения числен състав на инспекторатите, което води до голямо претоварване на инспекторите, съответно до изместване на контролната дейност от планова и превантивна форма към ситуационна последваща реакция по сигнали за нередности в работата на администрацията.

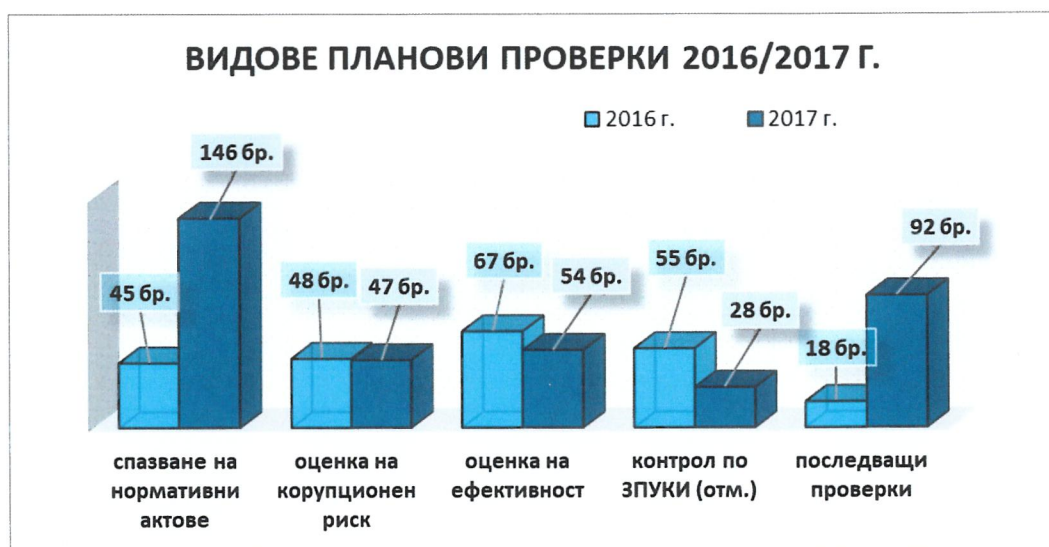
Следва да се отбележи, че през 2017 г. щатната численост на два инспектората е намалена, а именно: Инспекторат към министъра на здравеопазването – от 15 щ. бр., намален на 8 щ. бр.; Инспекторат към директора на Агенция „Митници“ – от 13 щ. бр., намален на 11 щ. бр.

ПЛАНОВИ ПРОВЕРКИ



Според информацията в годишните доклади, плановите проверки са извършвани с цел: превенция срещу допускането на тенденциозни, системни и/или сериозни случаи на закононарушения, водещи до неефективна работа на администрацията; недопускане на нарушения при предоставяне на административни услуги; оценки на корупционен риск и на ефективността на дейността на администрацията; контрол по спазване на изискванията на Закона за държавния служител и на Кодекса на труда относно изискването за деклариране на имотното състояние на служителите от администрацията; контрол по спазване изискванията на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (отм.).

За разлика от предходната година през 2017 г. броят на плановите проверки за спазването на законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията, както и на последващите проверки за изпълнение на дадените препоръки, значително е увеличен. За същия период делът на плановите проверки 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 (отм.) е намалял.



В резултат на извършените планови проверки са предложени конкретни мерки за подобряване работата на администрацията като: преустановяване на практика от гражданите да се изискват документи, налични в съответната администрация, както и документи, които могат да се осигурят чрез служебен достъп до информация; при констатиране на непоследователност и разнородни практики от второстепенни разпоредители/териториални дирекции да се издават методически указания за уеднаквяване на практиките; предприемане на действия за назначаване на служители на свободни длъжности; новоназначените служители да се запознават с изискванията на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (отм.), Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и етичните кодекси на служителите в съответната администрация и др.

2. Извънпланови проверки

През отчетния период инспекторатите са извършили общо **1 179 извънпланови проверки**. Информацията, съдържаща се в годишните доклади на инспекторатите показва, че **84% от общия брой проверки, извършени през 2017 г. са извънпланови**, а 14 % от тях са планови.



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

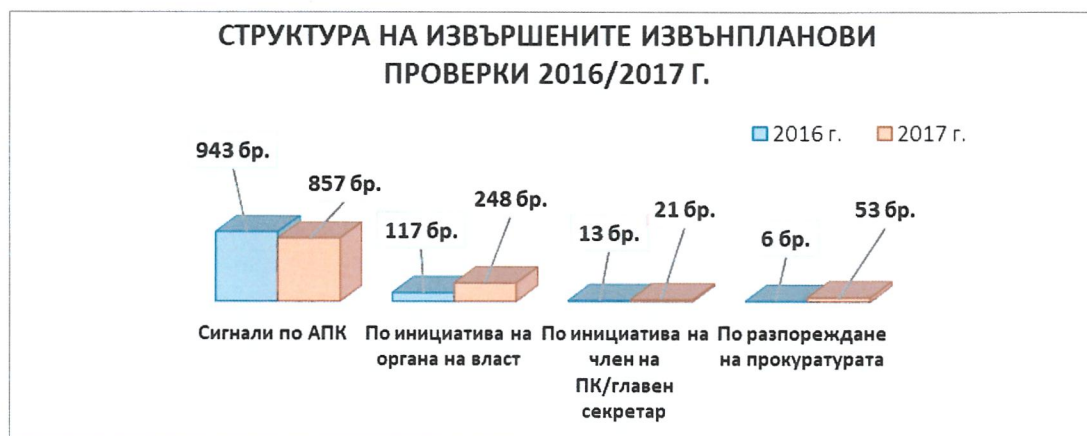
Структурата на извършените извънпланови проверки е както следва:

- ✓ по сигнали по АПК – 857 проверки;
- ✓ по инициатива на органа на власт – 248 проверки;
- ✓ по инициатива на член на политически кабинет/главен секретар – 21 проверки;
- ✓ разпоредени от прокуратурата – 53 проверки.

В сравнение с предходната 2016 г., през 2017 г. значително е нараснал броя на извънплановите проверки, извършени по инициатива на органите на власт (през 2016 г. са 117 бр.), както и тези, разпоредени от прокуратурата (през 2016 г. са 6 бр.).

Според данните, налични в докладите на инспекторатите през 2017 г. са постъпили общо 1 827 сигнала, от които 857 бр. са проверени от инспекторатите, 701 бр. са препратени по реда на чл. 112 от АПК на компетентен орган и 269 бр. са прекратени, тъй като са подадени повторно по въпрос, по който има решение. По 290 бр. от сигналите инспекторатите са изготвили становища или отговори до подателите.

В годишните доклади на инспекторатите за пореден път 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 2017 г. от общия брой извънпланови проверки най-голям е дялът на тези, извършени по сигнали по АПК (72%), съответно е по-малък дял на проверките, разпоредени от органа на власт – 28 %.

От данните в годишните доклади за 2016 г. и 2017 г. е видно:

✓ общият брой на подадените сигнали за незаконни действия или бездействия на служители и за корупционни прояви и неефективна работа през 2017 г. е по-голям в сравнение с броя им през 2016 г.;

✓ през 2017 г. броят на постъпилите сигнали за незаконни действия или бездействия на служители от администрацията е по-голям от броя им през 2016 г.;

✓ запазва се тенденцията от 2016 г. броят на сигналите за незаконни действия или бездействия на служители от администрацията да е по-голям от този на сигналите за корупционни прояви и неефективна работа.



II. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРОВЕРКИ

В изпълнение на нормативните разпоредби през 2017 г. инспекторатите са осъществили контрол по спазване разпоредбите на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (отм.).

Извършени са **28 проверки**, като 4 от тях са за установяване наличието или липсата на несъвместимост. В хода на проверките е установено наличието на несъвместимост за трима служители, които впоследствие са освободени.

През 2017 г. от инспекторатите са изпратени **17 сигнала до Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси**. 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 2017 г. се е запазила тенденцията на по-малък брой лица, 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 24 сигнала**.

През отчетния период от инспекторатите са извършени **54 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 на дейността на администрацията, както следва:

- ✓ добра – 42 бр.;
- ✓ задоволителна – 10 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 работа на проверяваните обекти.

За сравнение, през 2017 г. са **извършени 47 проверки за оценка на корупционния риск**, при които степен на риск от корупционни практики е оценена, като:

- ✓ нисък – 33 бр.;
- ✓ среден – 11 бр.;
- ✓ висок – 3 бр.

Според данните, съдържащи се в докладите на инспекторатите **през 2017 г. е най-голям дялът на структурите, в които корупционния риск е оценен като нисък.**

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:

- ✓ вменените функции, изразяващи се в участие в процедури за одобрение/избор на проектни предложения, осъществяване на контрол и участие в управлението, разпореждането и разходването на бюджетни средства, обективно обуславят условия за съществуването на висок и среден корупционен риск;

- ✓ 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 (отм.) 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 действащите вътрешноведомствени актове, утвърдени с цел превенция и противодействие на корупционни прояви.

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

- ✓ постоянни антикорупционни разяснения и консултиране по прилагането на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (отм.) 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 уредба и вътрешноведомствени актове, създаващи възможности за наличието на корупционен риск;

- ✓ изменения на етичните кодекси за поведение на служителите от съответната администрация чрез включване на разпоредба, която задължава служителите да информират ръководството или съответните органи за всяко наличие на корупционно поведение, което е достигнало до тяхното знание;

- ✓ усъвършенстване на системите за публичност и достъпност на администрациите;

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

Въз основа на извършените проверки през 2017 г. инспекторатите са направили **211 предложения за образуване на дисциплинарни производства**, в резултат на които органите по назначаването са разпоредили **образуване на 143 дисциплинарни дела**.

Посочените в докладите причини за необразуване на дисциплинарни производства са свързани с: решение на работодателя/органа по назначаването за липса на достатъчно основание 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 164 дисциплинарни наказания**.

Анализът на информацията, съдържаща се в годишните доклади на инспекторатите за извършените планови и извънпланови проверки през 2017 г. показва, че основните пропуски/слабости в работата на администрацията се свеждат до:

- ✓ неспазване на действащата нормативна уредба;
- ✓ прилагане на неактуализирани заповеди, вътрешни правила и стандартни оперативни процедури, както и такива, несъответстващи на нормативните актове;

- ✓ неспазване на принципите за публичност в дейността на администрацията;
- ✓ неспазване на Закона за държавния служител и подзаконовите актове по прилагането му;

- ✓ неспазване на действащото законодателство при сключването на граждански договори;

- ✓ неспазване на изискванията на Наредбата за административно обслужване относно срока за предоставяне на административни услуги или отказ от предоставяне на административни услуги;

- ✓ неправилно краткосрочно и средносрочно планиране на работата, което води както до неравномерно натоварване на служителите, така и до неспазване на определените срокове;

- ✓ липса на координация между централните управления и териториалните дирекции.

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.

През 2017 г. част от инспекторатите отчитат като проблем в работата на администрацията нарушаването на нормалния микроклимат в проверените структури.

Наличието на междуличностни конфликти между служителите в една дирекция или отдел пречи в немалка степен за качественото изпълнение на служебните задължения.

III. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОРАТ ПРЕЗ 2017 Г.

Взаимодействието на инспекторатите с Главния инспекторат към Министерския съвет 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 методическа помощ на инспекторатите както по конкретни казуси, свързани с прилагането на антикорупционното законодателство, така и при разработването на вътрешните актове за дейността им.

С цел подпомагане дейността на инспекторатите (чл. 46а, ал. 2, т. 1 от Закона за администрация), като звена за вътрешен административен контрол, през 2017 г. Главният инспекторат извърши проверки в Инспектората към министъра на регионалното развитие и благоустройството, Инспектората към министъра на околната среда и водите, Инспектората към министъра на външните работи, Инспектората към министъра на вътрешните работи (последваща проверка), Инспекторат към министъра на икономиката (последваща проверка), Инспектората към министъра на младежта и спорта, Инспектората към председателя на Държавна агенция „Архиви“ и Инспектората към председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“.

Анализът на резултатите от проверките показва, че дейността на инспекторатите е организирана при спазване на нормативните изисквания, но част от тях са допуснали пропуски в дейността си, като: в част от разпоредбите на вътрешните правила е разписана възможност за извършване на проверки по преценка на ръководителя на инспектората без за това да има изрична санкция на министъра, с което се изземват функции и се нарушава АПК; в годишните планове не се съдържа информация за критериите, по които се определят обектите за проверка; в състава на комисиите за проверки се включват експерти от дирекции, осъществяващи контрол на дейността на проверяваните структури; неизпълнение на изискванията на чл. 113 от АПК и чл. 46, ал. 5 от Закона за администрацията, с което е допуснато нарушаване на принципа на безпристрастност в административното производство при разглеждането и вземането на решения по подадени сигнали; в годишните отчети липсва аналитична част, която не дава възможност за вземане на съответните управленски решения.

Резултатите от проверките на Главния инспекторат показват, че поради големия брой на структурите и служителите, подлежащи на проверка, административният капацитет на инспекторатите е недостатъчен за ефективното изпълнение на нормативно възложените им функции.

В изпълнение на препоръките от докладите на Европейската комисия за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка от 2015 г. и 2016 г. по отношение дейността на инспекторатите от междуведомствена работна група, определена със заповед на министър-председателя, беше разработен проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията.

На 12 октомври 2017 г. с решение на 44-то Народно събрание законопроектът беше приет (обн., ДВ, бр. 85 от 2017 г.). С приетите изменения и допълнения се постига: независимост на инспекторатите, като звена за вътрешен административен

контрол; ограничаване на административния контрол от другите видове контролна дейност; въвеждане на единни правила и процедури, регламентиращи дейността на инспекторатите по Закона за администрацията; повишаване ефективността на дейността на инспекторатите, чрез укрепване на експертния, административния и аналитичния им капацитет; изграждане на обща система за предотвратяване, разкриване и отстраняване на нарушения при функционирането на администрацията.

В изпълнение на § 8 от Заключителната разпоредба на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията със заповед на министър-председателя беше създадена междуетатна работна група, с участието на длъжностни лица от администрацията на Министерския съвет и представители на инспекторати към първостепенни разпоредители с бюджет, която разработи проект на Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, както и за реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи.

С приемането на наредбата ще се постигне по-голяма независимост на дейността на инспекторатите, ще се създадат механизми за координация на инспекторатите, което ще доведе до подобряване на взаимодействието между тях и ще допринесе за уеднаквяване на практиката при инспекционната дейност. Чрез въвеждането на единни правила и процедури, регламентиращи дейността на инспекторатите по Закона за администрацията ще се изгради обща система за предотвратяване, разкриване и отстраняване на нарушения при функционирането на администрацията. Посредством усъвършенстването на правната рамка очакваните положителни резултати са в посока укрепване на инспекторатите, като активни и проактивни антикорупционни органи на държавната власт.

Предстои проектът на наредбата да бъде изпратен за съгласуване и внесен за разглеждане от Министерския съвет.

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 8 – 10 ноември 2017 г. в к.к. Боровец се проведе Трета годишна среща на инспекторатите по Закона за администрация, организирана от Института по публична администрация. На работната среща присъстваха ръководителите и служители от инспекторатите, включително и от Главния инспекторат. По време на срещата бяха обсъдени измененията в Закона за държавния служител и подзаконовите актове към него, както и практиката по прилагането на Административнопроцесуалния кодекс по повод постъпили сигнали и предложения и извършени проверки по тях.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

През 2017 г. дейността на инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията е била насочена към изпълнение на поставените в годишните им планове за дейността оперативни цели. За постигане на поставените цели инспекторатите са изпълнявали своите функции чрез извършване на планови и извънпланови проверки.

От анализа на данните в предоставените от инспекторатите годишни доклади се очертават следните по-важни тенденции:

- ✓ намаляване броя на плановите проверки спрямо извършените извънпланови проверки, дължащо се на ограниченият числен състав на инспекторатите;

- ✓ продължава възприетата практика на инспекторатите да се възлагат проверки в търговски дружества, което е извън обхвата на правомощията им по Закона за

администрацията (Инспекторат към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Инспекторат към министъра на здравеопазването и Инспекторат към министъра на културата);

✓ в сравнение с 2016 г., през 2017 г. броят на сигналите за незаконни действия или бездействия на служители от администрацията е значително увеличен. Същата тенденция се наблюдава и при сигналите за корупция и неефективна работа;

✓ голяма част от ефективния фонд работно време на инспекторите е отделян за работа по сигнали, по които не са извършвани проверки, довело до допълнително натоварване на експертния състав на инспекторатите;

✓ поради значителния брой на структурите и служителите, подлежащи на проверка, административният капацитет на инспекторатите е недостатъчен за ефективното изпълнение на нормативно възложените им функции.

С оглед новите функции на инспекторатите, възложени със Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, необходимостта от увеличаване на числеността на инспекторатите е наложителна. На инспекторатите се възлага проверката на декларациите по чл. 35, ал. 1 по чл. 38, ал. 1, т. 1 и 2 от закона, проверките и установяването на конфликт на интереси на служителите в съответната администрация, което налага увеличение на числеността и на капацитета им.

С оглед повишаване ефективността на дейността на инспекторатите е необходимо инспекторите от инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията да участват в специализирани обучения, организирани от Института по публична администрация и други обучителни организации.

РЪКОВОДИТЕЛ НА ГЛАВЕН ИНСПЕКТОРАТ:

МАРИЯ ТОМОВА