

АНАЛИЗ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ВЪТРЕШНОАДМИНИСТРАТИВНАТА КОНТРОЛНА ДЕЙНОСТ

Доц. д-р Костадин Янков Марков
ВСУ „Черноризец Храбър” – филиал Смолян
4700, гр. Смолян, ул. “Перелик” № 2, България, kosi69@abv.bg

Резюме: В статията е извършен анализ на вътрешния административен контрол в административната система в Република България. Изведени са препоръки и предложения за подобряване на извършваната контролна дейност от инспекторатите в държавната администрация.

Ключови думи: *анализ, предложения, препоръки, административен контрол, контролна дейност, инспекторат.*

Анализът на основните проблеми в контролната дейност, извършвана от инспекторатите в административните структури, позволява същите да бъдат обобщени и систематизирани. Във връзка с подобряването на контролната дейност в административната система могат да се направят изводи, свързани с анализа на функциите, необходимостта от интегриран подход за управление на персонала, ефективността от контролната дейност. Извършеният проблемен анализ на вътрешния административен контрол върху дейността на администрацията, насочен за разработване на Единни стандарти за работа на инспекторатите, аргументира различни по мащаб и насоченост препоръки и предложения за подобряване на контролната

дейност, извършвана в администрацията. За по-голяма прегледност по-важните данни, получени при анализа на контролната дейност, извършвана от инспекторатите, ще бъдат систематизирани в три основни групи: *изводи от анализа на дейността на инспекторатите, непосредствени препоръки за подобряване на работата на инспекторатите и конкретни предложения за работа при извършване на контролната дейност* в административната система.

Изводи от анализа на дейността на инспекторатите

Направените изводи при анализа на контролната дейност са систематизирани в *четири направления*:

1. По персоналният административен капацитет за изпълнителен контрол:

- Сравнително ниско заплащане на инспекторите в сравнение със средното заплащане на административния персонал и бизнес сектора. Това заплащане, в съчетание със спецификата на контролната дейност, прави инспекторските длъжности непривлекателни, както и влияе негативно на мотивацията на наетите служители. Тази диспропорция създава дългосрочна тенденция за отклоняване на опитни специалисти от дейността на инспекторатите. Въпреки съществуващата система за оценяване на извършената работа от инспекторите има ограничени възможности за адекватно материално стимулиране на персонала. Преодоляването на тази тенденция може да бъде постигнато чрез повишаване с едно ниво на настоящата позиция на инспекторските длъжности в Единния класификатор на длъжностите в администрацията.

- Отсъствие на детайлна нормативна уредба за критериите за оценка на качеството и ефективността на административната дейност и на доброто управление водят до сложно преплитане в дейността на

инспекторатите на различните видове контрол – вътрешен административен контрол, одит, финансов контрол, административно-правен контрол, контрол на правния режим за държавната служба, имуществена отговорност и контрол, различни видове специализиран контрол и други. Непосредствен ефект от това е поставянето на доминиращи изисквания за базова икономическа или правна квалификация на персонала. На практика голяма част от инспекторатите успешно преодоляват този проблем чрез ориентация към кадри с голям опит в специалните дейности, обект на контрола.

- Средната възраст на персонала в инспекторатите е над 50 години и това създава тенденция за ограничен обем на контролен опит и практика между различните генерации в администрацията.

- Разширяването на обхвата и насочеността на контрола и неговото насочване към актуални проблеми на качеството и ефективността на административната дейност ще изисква все по-широкопрофилна квалификация на инспекторския персонал. Тази квалификация трудно се поддържа на базата на опита и краткосрочната подготовка и тренировка. Необходимо е реализиране на продължаваща следдипломна или университетска подготовка по специалността „Изпълнителен административен контрол”.

- Езиковата подготовка на инспекторския състав показва отсъствие на изисквания за познаване на западен език. Тази особеност ограничава възможностите за преки контакти и проучвания на чуждия опит в областта на вътрешноадминистративния контрол. Необходимо е поставяне на условие за подобна способност при обявяване на конкурси за избор на нови служители и осигуряване на обучение за желаещите служители.

2. По стратегически административен капацитет за изпълнителен контрол:

- В инспекторатите съществува проблем при прилагането на Заповед № РД-1/17.01.2007 г. на министъра на държавната администрация и административната реформа [3], с която се определя съставянето на актове за установени нарушения по реда на Административно-процесуалния кодекс (АПК) от инспекторите, работещи в инспекторатите структуриране по Закона за администрацията. Практиката показва, че съставянето на актове за нарушения по АПК от инспекторите не ги прави компетентни за това, доколкото действително съставените актове по АПК са изолирани случаи и няма да издържат проверката от съда.

3. По организационния административен капацитет за изпълнителен контрол:

- В последните години намаляването на административния персонал в съответствие с отсъствието на ясни нормативни изисквания за броя на инспекторите води до систематично намаляване на числеността на персонала и нарастваща диспропорция по отношение на обема на извършваната контролна работа. Силно ограниченият състав на инспекторите води до претоварване на състава и да ограничаване на обхвата на дейност. Тази тенденция влошава качеството на контрола, като измества неговата насоченост от плановете и превантивни форми към проверки по сигнали и жалби от административната дейност.

4. По технологичния административен капацитет за изпълнителен контрол:

- Методическите указания за контролните функции и взаимодействия на инспекторатите не съдържат конкретни процеси, процедури и операции за изпълнение на контрола. Това потвърждава

необходимостта от трансформация на съществуващите методически указания за контрола в Единен стандарт за контролната дейност, който да облекчи идентификацията на основните способности, които структурират обхвата на техния административен капацитет.

- В министерствата, агенциите и техните инспекторати липсват изградени звена за анализ, оценка и управление на риска за административно изпълнение. Този недостатък може да бъде преодолян чрез укрепване на методическите звена и способностите за разработка, утвърждаването, обучението и тренировка по методика за управление на изпълнителния административен риск.

Препоръки за подобряване на работата на инспекторатите

При извършване на анализа за осъществената контролна дейност на инспекторатите, работещи в административната структура, могат да се направят непосредствени препоръки, свързани с анализа на функциите, необходимостта от интегриран подход за управление на персонала и ефективността на контролната дейност:

- Голямото разнообразие на определените за изпълнение функции от инспекторатите показва недостатъчно унифицирано разбиране и нормативна уредба за ролята на инспекторската дейност за вътрешен контрол на публичната администрация и основно средство за по-добро управление и постигане на политиките, целите, програмите и проектите от административните ръководители;

- Доминиращото функционално управление на администрацията е основна бариера за интензифициране на вътрешната контролна дейност. Изолирани са случаи за насочване на контрола към качеството на изпълнение на секторни и организационни политики, програми и проекти. Тези изолирани случаи са ориентир за корекция на отклоненията,

извършване на последващ контрол, който е значително по-малко продуктивен от контрола, насочен към програмното и проектното прилагане на административните политики и постигане на техните цели;

- Установени са различия в практиките за кадрово управление, което аргументира необходимостта от разработване и прилагане на интегриран подход за кадрово управление на персонала на инспекторите, целят унифициране и стандартизация на неговите фази – набиране, обучение, атестиране, заплащане и повишаване в длъжност, както и повишаване на неговата ефективност. Това пряко ще подобри вътрешноадминистративния контрол и ефективността на извършваната контролна дейност;

- Необходимо е да бъде отделено внимание на условията за сертификация на професията „инспектор” и нейното изпълнение, както и на базовата квалификация и началната и последваща подготовка на инспекторите. Подобряването на обучението на инспекторите е необходимо да се насочи към изграждане на тристепенно университетско образование – с бакалавърска, магистърска и докторска степен;

- Редуцирането на числеността на персонала в инспекторатите е доведено до критично равнище. Това създава значителна неравномерност на натоварването на инспекторатите. Към момента няма приети критерии за численост на персонала в инспекторатите. Препоръчително за отстраняването на този недостатък е фиксирането на числеността на инспекторатите в съотношение към общата численост на администрацията, но не по-малко от трима инспектора;

- Възможностите за модифициране и оптимизиране на функциите, структурата, състава и числеността на инспекторатите е изключителна компетенция на министрите и ръководителите на агенциите. Укрепването на

капацитета на инспекторатите и Главния инспекторат при Министерския съвет, повишаването на автономията на контролната дейност и публичността на нейните резултати са в състояние, без да поставят под съмнение компетенциите на органите на властта, да ги подпомогнат при постигане на по-голяма ефективност от контрола;

- От гледна точка на ориентирането към измерими резултати на контролната дейност е от особена важност по-конкретното определяне на целта на инспекторския контрол. От нормативно определена цел – „подпомага дейността на министъра или ръководителя на организацията”, е препоръчително да се приеме съдържателната цел на контрола, а именно „установяване и предлагане на мерки за коригиране на отклонения и нарушения на изпълнението на нормативната уредба и качеството на административната дейност”;

- Капацитетът и ефективността на контролната дейност не отговарят на публичните и политическите очаквания от нея. Повишаването на ефективността на контролната дейност в административните структури може да бъде *постигнато чрез трансформация* на нормативната уредба, съществуваща в областта на вътрешноадминистративната контролна дейност, включваща по-добро операционализиране на принципите за законност, отчетност, откритост и публичност, координация и стратегическо насочване на извършваната контролна дейност. Допълването на тези принципи с по-голяма независимост и автономия на контрола ще въздейства позитивно за неговото качествено развитие и преход към зрялост.

Анализирането на основните проблеми в инспекторатите позволява теда бъдат обобщени и систематизирани в зависимост от йерархията на административното управление:

1. В стратегически план:

- Липсата на детайлна нормативна уредба за критериите за оценка на качеството и ефективността на административната дейност, доброто управление и стандартите за вътрешен контрол водят до сложно преплитане в дейността на инспекторатите при извършване на различните видове контрол. *Това състояние налага разработването и прилагането на нова уредба на статута и правомощията на вътрешния административен контрол, извършван от инспекторите, работещи в инспекторатите на административната система.*

2. В организационен план:

- Развитието на вътрешния контрол в публичния сектор, в условията на демократичен преход през последните години, е довело до поставянето на доминиращи изисквания за базова икономическа или правна квалификация на персонала. На практика голяма част от инспекторатите успешно преодоляват този проблем чрез ориентация към кадри с голям опит в специфичните дейности, обект на контрола, извършван в административните структури;

- Процесът на разширяване на обхвата и насочеността на контрола и неговото насочване към актуални проблеми на качеството и ефективността на административната дейност *изисква широко профилна квалификация на инспекторския персонал.*

3. В оперативен план:

- Усъвършенстването на съществуващата законова уредба, вътрешните правила и методическите указания за контрола в Единни стандарти за инспекторската дейност ще постави конкретни съдържателни и процедурни ограничения и изисквания относно извършването на контролната дейност.

Конкретни предложения за работа при извършване на контролната дейност в административната система

Анализът на извършвания вътрешен административен контрол от инспекторатите върху дейността на административната система ни насочва към разработването, прилагането и утвърждаването на Единни стандарти за работа на инспекторатите. *Конкретните препоръки и предложения за трансформация на вътреноадминистративната дейност*, извършвана от инспекторатите, структурирани в административната система, са систематизирани в три основни групи:

1. По стратегията за вътрешен инспекторски контрол на администрацията могат да се предложат за разработване и утвърждаване в инспекторатите следните препоръки:

- Приемане на нов закон или допълване на Закона за администрацията с раздел за дейността на инспекторатите по чл. 46 и чл. 46а от ЗА, който урежда статута, компетенциите, правилата и организацията за работа на инспекторатите.
- Утвърждаване и прилагане на общи методически указания за работа на инспекторатите.
- Разработване и утвърждаване в практиката на Единни стандарти за дейността на инспекторатите и система за контрол на качеството на извършваната инспекторска дейност.
- Внедряване на система за контрол на качеството на контролната дейност.
- Разработване, утвърждаване и прилагането на задължителни документи от инспекторатите в административната система като: Методика за инспекционната дейност на инспекторатите; Вътрешни правила за

дейността на инспекторатите и Наръчник за извършваната контролна дейност от инспектората на проверяваната административна структура.

- Разработване и приемане на Етичен кодекс за работа на инспекторатите.

- Приемане и прилагане на методика за оценка на ефективността на контролната дейност.

- Разработване, приемане и прилагане на методика за оценка и управление на административния капацитет за вътрешен контрол на инспекторатите.

- Унифициране на съществуващите методики за оценка на риска за административното изпълнение като средство за стратегическо насочване и планиране на вътрешния административен контрол, извършван от инспекторатите.

- Насочване на вътрешния инспекторски контрол към оценка на прилагането на общите правителствени политики, програми и проекти и качеството на административното обслужване в конкретните публични организации.

- Предприемане на действия за установяване на преки контакти и членство на Главния инспекторат при Министерския съвет в международните организации за вътрешен контрол на публичната администрация.

2. По отношение организацията на вътрешния инспекторски контрол на администрацията могат да се направят следните предложения и препоръки за трансформация:

- Фиксиране на числеността на инспекторатите при съотношение спрямо общата численост на администрацията, но не по-малко от трима инспектори за административната структура.

- Подобряване на статута и заплащането на труда на инспекторите в инспекторатите чрез повишаване с една степен на длъжностното им ниво в Единния класификатор на длъжностите в администрацията.
- Укрепване на координиращата функция на Главния инспекторат към Министерския съвет чрез възлагане на ръководството и изграждане на Координационен комитет на инспекторатите, включващи представители на всички инспекторати, работещи по чл. 46 от Закона за администрацията.
- Укрепване на методическата и аналитичната функция на Главния инспекторат чрез разширяване на съществуващия персонал.
- Разработване и привеждане в действие на план за поддържане на хармонизация на вътрешния инспекторски контрол с международните изисквания за този контрол.
- Ежегодно разработване и утвърждаване от Главния инспекторат на план за обучение на служителите в инспекторите.
- Разработване и приемане на общи правила за заемане на инспекторската длъжност, сертифициране на инспекторите и възможност за нейното широко обществено признание.
- Гарантиране на статута и сигурността на инспекторите чрез назначаване и уволняване на инспекторите със съгласието на Главния инспекторат при Министерския съвет.
- Разработване, прилагане и утвърждаване на програми за начално въвеждащо обучение на новоназначени инспектори и последващо обучение във връзка със служебното израстване на останалите служители, работещи в инспекторатите в административните структури.
- Годишно планиране на контролната дейност, съобразено с организационния риск за административно изпълнение и обхващане на компоненти с висок, среден и нисък риск.

- Изготвяне и утвърждаване на годишния план за инспекторската вътрешноадминистративна контролна дейност до 20 декември на текущата година.

3. По оперативното изпълнение на вътрешния инспекторски контрол на администрацията:

- Повишаване на изискванията за кандидатите за инспектори чрез прилагане на задължителна университетска подготовка, сертификация за заемане на инспекторска длъжност, изискване за професионален опит, езикова подготовка, начална подготовка и въвеждане на изпитателен срак за новоназначените инспектори.

- Укрепване на оперативния капацитет за инспекторски контрол на Главния инспекторат чрез провеждане на съвместни проверки, изпълнявани от интегрирани контролни екипи, включващи инспектори от останалите инспекторати.

- Структурирането на работни групи към Координационния комитет на инспекторатите по: стратегическо планиране; интегрирано кадрово управление; етично и интегративно управление; оценка и управление на капацитета за административен контрол; осъвременяване и поддържане на стандарти за дейността и оценка и развитие на капацитета за административен контрол.

- Оперативно съгласуване на освобождаването на ръководителите на инспекторати, както и получаване и анализ на докладите от контролната дейност на инспекторатите от Главния инспекторат. На последващ етап – насочване към централизация на изпълнителната контролна дейност чрез съгласуване назначаването и освобождаването на инспекторите от Главния инспекторат.

- Повишаване на отчетността и прозрачността на контролната дейност чрез предоставяне на докладите от ключови проверки на Главния инспекторат с оглед своевременно информиране на правителството за текущите резултати от изпълнителната контролна дейност.

- Насочване на текущата контролна дейност в зависимост от оценката на оперативния риск за административно изпълнение.

- Съобразяване на текущата контролна дейност с изискването за балансиране на плановете и извънредни проверки и обхващане на основните звена на публичната организация с планови проверки най-малко веднъж на две или три години.

- Равномерно разпределение на контролните проверки през календарния период и подготовка на препоръчителни месечни планове за контрол до 25-о число на предходния месец.

Разработването, прилагането и утвърждаването в инспекторатите, структурирани в административната система, на поне една малка част от направените и систематизирани предложения в трите основни направления – *по стратегията за вътрешен инспекторски контрол, по организацията на вътрешния контрол и по оперативното изпълнение на вътрешния контрол*, ще допренесе за укрепването на извършваната вътрешноадминистративна контролна дейност в административната система и утвърждаването на Единни стандарти за работа на инспекторатите.

Литература

1. Закон за администрацията. Обн. ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г.
2. **Иванов, Т.** Вътрешен административен контрол върху дейността на администрацията. Анализ и доклади относно вътрешния административен контрол. СД “Ракурс”, С., 2009.
3. Заповед № РД-1/17.01.2007 г. на министъра на държавната администрация и административната реформа.