

СТАНОВИЩЕ

за дисертационен труд за получаване на образователна и научна степен „доктор” по професионално направление “Администрация и управление” на Даниела Костадинова Михалева на тема „Вътрешен инспекторски контрол, базиран на управлението на риска”

Рецензент: проф. д-р Тилчо Колев Иванов

Контролът е базово и твърде широко понятие в администрацията и управлението. Вниманието към вътрешния контрол в администрацията се радва на особено и непрекъснато внимание поради факта, че представлява ключов елемент на управлението и едновременно с това е организационен процес, подпомагащ достигането на специфични цели. На практика, обаче, постигането на определени целеви резултати винаги, поради неточност на решенията в съчетание с въздействията на околната среда е съпроводено с възникването на вариации и отклонения от целта. Задача на контрола е да установи тези отклонения и да приложи мерки за тяхното коригиране. Намесата на контрольора (оперативния мениджър) традиционно се осъществява след възникване на отклонението, под формата на последващ контрол. В случаите, когато могат да се предвидят вариациите на изпълнението е възможно с изпреварващи мерки да бъдат предотвратени отклоненията. Именно това е и предмета на изследване на представения дисертационен труд. Негов обект е организацията и управлението на вътрешния инспекторски контрол, осъществяващ специфичен контрол чрез проверка на място.

Предмет на изследване са възможностите за трансформиране на традиционната система за вътрешен инспекторски контрол. Основна теза на изследването е, че подобна трансформация може да бъде постигната чрез пренасочване на традиционния последващ контрол към изпреварващ контрол, базиран на предварителна оценка и нормиране на риска за отклонение. Тези основни елементи на изследването са база за следващата оценка на резултатите и приносите, както и на критичните бележки към тях.

Характер и оценка на резултатите и приносите на кандидата.

Предложеното за оценка изследване има подчертано иновативен характер. Фокусирано е към промяна на традиционната организация и управление на инспекторската дейност. Аргументира целесъобразността от ограничаване на доминиращия сега последващ, функционален и формален

контрол на резултатите от административното изпълнение. Предлага възприемане на нов подход за преминаване към по-рационален и ефективен профилактичен контрол на административното изпълнение. Основа на този подход е предварително установяване на определени цели (норми, критерии, планове) и рискове за отклонение от тяхното изпълнение. Установяването на прагове, граници и действия за модификация на риска пренасочва вътрешния инспекторски контрол към предотвратяването на отклонения от целевото административно изпълнение.

При изпълнение на тази цел, докторантът решава три основни задачи:

- Анализ на състоянието и проблемите на вътрешния инспекторски контрол на администрацията.
- Оценка на възможностите за прилагане на „риск-базиран” подход за вътрешен контрол.
- Практически ориентири за прилагане на този подход.

При изпълнение на тези задачи докторантът постигна следните значими приноси резултати:

1. Идентифицира актуалните характеристики и проблеми на инспекторския контрол на администрацията в централната изпълнителна власт в контекста на все по-широкото прилагане на риск-мениджмънта в държавното управление. На базата на изследване на структурата и дейността на инспекторатите в министерствата и държавните агенции в страната прави преглед на основните проблемни на инспекторската практика. Идентифицира множество проблеми със стратегически, организационно-структурен и оперативен процесно-методически характер. Селектира основните недостатъци. Докторантът посочва необходимост от замяна на традиционния функционален подход за организиране на дейността с неговото програмно и проектно управление. Препоръчва укрепване на статута и капацитета на Главния инспекторат към МС, както и на министерските и на агенциите инспекторати. Предлага по-добро очертаване компетенциите на инспекторската, одитна и финансово контрола дейност. Като основен проблем приема ниската ефективност на доминиращия функционален и последващ инспекторски контрол на административната дейност.

2. Анализира опита на водещи европейски страни и националните практики за организация на инспекторския контрол. Разкрива тенденцията за „одитна” и „превантивна” трансформация на контрола. Подчертава различната насоченост на контролната дейност в изследваните страни. Характеризира насочен към интегритета на администрацията контрол в Холандия и Австрия, съдържащ оценка на риска като ориентир за превенцията на отклонения при изпълнението. Представя възприетия подход за „самодиагностика” за корупция и конфликт на интереси в Естония и „разследващ” подход за „ранна идентификация и превенция” в

Латвия и Италия. Очертава интересно съчетаване на инспекции и одит на администрацията, прилагано във Франция. Обобщава доминираща насоченост за профилактика на корупция и конфликт на интереси, почти във всички разгледани страни. Подчертава ролята на етичните норми и правила в някои от тях (Швеция, Финландия), както и сливането на инспекторската и одитна дейност в някои от тях. Обобщавайки резултатите констатира разнообразие на подходите и липса на единна европейска норма. Препоръчва засилване на инспекторския контрол, неговото по-гъвкаво изпълнение и по-ясно концептуално и целево насочване.

3. Установява категорично дефицит за използването на иновативни подходи за повишаване ефективността на вътрешния инспекторски контрол. Въпреки представените промени (пренасочването на традиционния функционален и формален инспекторския контрол към проявите на корупция, конфликт на интереси и сигналите и жалбите на гражданите), показва преобладаване на констатиращ характер на контрола. Докторантът убедително доказва необходимостта от иновация чрез подобряване на превенцията на контрола.

4. Убедително аргументира необходимостта от прилагане на съвременен и ориентиран към управление на риска подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията. Анализирайки разполагаемите методически инструменти за идентификация, анализ оценка и третиране на риска, съдържащи се в концепцията на ИСО БДС 31000;2011, докторантът предлага вграждане на управлението на риска в планирането и изпълнението на вътрешния инспекторски контрол на администрацията. Конструира рамката на този преход.

5. Апробира възможността за внедряване на „риск-базиран” подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията и показва практическата му приложимост за съществено подобряване на традиционната инспекторската контролна дейност. В това отношение докторантът прави изследване на практическата осъществимост на внедряването на „риск-базирания” контрол. Обосновава неговото приемане като рационална алтернатива на сега организирания функционален контрол. Доказва възможността и целесъобразността на тази иновационна промяна.

6. Предлага възможности и методически насоки за адаптиране на нормативната и методическата уредба (регламентираща инспекторската дейност), и нейното ориентиране към прилагане на „риск-базиран” подход при упражняването на контролната дейност на инспекторатите в системата на изпълнителната власт. Особено полезни за практиката са предложените виждания за развитие на нормативната рамка за дейността. Докторантът предлага виждане за промяна на уредбата за инспекторската дейност в Закона за администрацията, внедряване на стандарти за инспекторската

дейност, вкл. за планиране и изпълнение, както и на модифицирана методика за оценка на риска при планиране на проверките.

При внимателен анализ и прилагане в практиката на предложените промени е възможно да бъде постигнато значително повишаване на ефективността на дейността. Основен лост за това е възможността за селективно насочване на инспекторските проверки към сфери на дейност с повишени оценки на риска за отклонение от целите. Това няма да отмени последващия контрол на изпълнението и търсенето на причините за това. Ориентацията към риска може да стесни и задълбочи полето на контрола. Тя ще промени пропорцията на последващия и превантивен контрол.

Посочените приносни резултати имат характер на иновация на стратегическото насочване, методологията и практиката за инспекторска дейност. Цел на предлаганата промяна е обогатяване и рационализация на доминиращия функционален подход за последващ инспекторски контрол на администрацията. Предложението се основава на критичен анализ на практиката за контролни проверки, разпоредени от административните ръководители, на инцидентна или на периодична планова база. Предложеният подход потенциално съдържа възможности за повишаване на ефективността от инспекторската дейност чрез базирано на управление на риска за потенциално отклонение от целите, плановете, нормите и стандартите административно изпълнение.

2. Критични оценки, забележки и препоръки.

Както всеки изследователски труд предложената за оценка работа не е лишена от недостатъци. Като нейно основно достойнство може да се посочи доминиращия аналитично-нормативен и проектен характер на изследването. То несъмнено включва ключови инструменти за трансформация на инспекторския контрол. Тяхното практическо внедряване и прилагане, обаче, ще се изправи пред редица задържащи фактори. Изследването отбелязва тези фактори. Между тях е не само нормативната и технологична уредба, на която акцентира изследването. Особено важна е мотивацията и капацитета да се приеме и прилага систематична политика за трансформация на контрола. Този фокус е необходим, за да балансира преобладаващия аналитично-нормативен характер на изследването. А това е част от по-общия проблем за административната трансформация в страната. Приемам този момент и като препоръка към бъдещата работа на докторанта. Неговата базова подготовка по право в съчетание с познаването на административната практика е добра предпоставка за бъдеща по-активна публикация и усилия за популяризиране и прилагане на практика на защитаваната от изследването теза.

Заклучение.

На базата на направената характеристика и анализа на резултатите от дисертационното изследване, приемам, че предложеният за защита дисертационен труд представлява широкообхватно и задълбочено теоретично, методическо и операционно изследване на вътрешния инспекторски контрол на администрацията в страната. Изследването има иновативни приноси резултати. Отговаря на изискванията на Закона за развитие на академичния състав и Правилника за неговото прилагане, както и на Наредба 12 За придобиване на образователна и научна степен „Доктор” и научна степен „Доктор на науките” на ВСУ „Черноризец Храбър”. На основание на положителната оценка за постигнатите приноси предлагам на уважаемото научно жури на ВСУ да даде образователната и научна степен „Доктор” по „Администрация и управление” на Даниела Костадинова Михалева.

София, 29 юни 2013 г.

Рецензент:

/проф. Д-р Т. Иванов/