

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
“ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”
ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И
АДМИНИСТРАЦИЯ”
Катедра „Администрация и управление”**

Даниела Костадинова Михалева

**ВЪТРЕШЕН ИНСПЕКТОРСКИ КОНТРОЛ НА
АДМИНИСТРАЦИЯТА, БАЗИРАН НА УПРАВЛЕНИЕТО
НА РИСКА**

АВТОРЕФЕРАТ

**на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна
степен „доктор”**

**Професионално направление “Администрация и управление”
Докторска програма “Организация и управление извън сферата на
материалното производство”**

Научен ръководител:
Проф. д-р Тилчо Иванов

Рецензенти:
Проф. д.ик.н. Георги Петков
Доц. д-р Миглена Темелкова

Варна, 2013

Дисертационният труд с обем от 220 страници се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък с използваната литература и 3 приложения (21 страници). Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Списъкът на използваните литературни източници наброява 163 заглавия на български и английски език.

Дисертационният труд е обсъден от катедра „Администрация и управление” и насочен за защита пред научно жури, назначено със заповед на Ректора на ВСУ „Черноризец Храбър” № 2330/11.06.2013 г.

Авторът на дисертационния труд е асистент и докторант на самостоятелна подготовка в катедра „Администрация и управление” към факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 2013 г. от часа в на ВСУ “Черноризец Храбър”.

Материалите за защита са на разположение в стая 204 във ВСУ “Черноризец Храбър” и на интернет адрес www.vfu.bg раздел „Докторантури”.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Въведение в темата

Членството на България в Европейския съюз постави сериозни и важни предизвикателства пред държавното управление и българската администрация. Ускорено се формира общеевропейско административно пространство, в което всяка администрация работи за реализация на определени управленски решения като елементи на правителствени стратегии, програми и публични политики. В този контекст българското правителство си е поставило задачата да трансформира администрацията от система, обърната към себе си, в система, изцяло подчинена и работеща за обществото. За българската администрация е важно да осъзнае и следва своята мисия – да служи на обществото. За да бъде българската администрация добра, тя трябва да работи в съответствие с общоприетите и утвърдени за европейското административно пространство принципи и практики на добро управление, за законност, надеждност и предсказуемост, откритост и прозрачност, отчетност, ефективност, ефикасност, партньорство и кохерентност.

Един от основните критерии за зрялост на демократичното общество е контролът на органите на държавна власт върху администрацията, чийто важен компонент е вътрешният инспекторски контрол. Администрацията работи с огромен публичен ресурс. Много малка част от администраторите обаче са под публичен изборен контрол. Правителството преследва целите на своята политика, а администраторите се интересуват от спазването на нормативните актове за своята дейност, следят за спазването на закона, но самите те не винаги го спазват. Администрацията понякога подменя решенията на политическия елит при изпълнение на функциите си.

Изследванията в областта на контрола са важна предпоставка за приемане на принципите на добро управление. В българската практика тази дейност е възложена на определени специализирани органи, сред които особено важна роля имат инспекторатите на държавната администрация. Контролът, осъществяван от тези специализирани звена, се определя като вътрешноадминистративен контрол и е гарант за ефективността, отчетността и прозрачността в работата на държавната администрация. Основната цел е създаването на ефективен вътрешен контрол върху дейността на администрацията, установяване и предотвратяване на отклонения от закона,

включително корупционни практики и конфликти на интереси чрез укрепване ролята на инспекторатите като вътрешни структури.

Традиционната рамка на вътрешен контрол включва сравняване на изпълнението със стандарти, норми, преследвани цели и резултати от дейността на администрацията и установяване и коригиране на отклонението с механизма на отрицателната обратна връзка. Обикновено това е последващ контрол, който отстранява отклонението, но не и ефектите от него. Пренасочването на контрола за сравняване на изпълнението с потенциалните възможности за възникване на отклонение измества фокуса на контрола. Подобрява превенцията и прави контрола изпреварващ и предотвратяващ възникването на отклонения. Разбирането на риска като вероятно събитие, което може да въздейства и отклонява организацията от нейните цели дава възможност за вграждане на управлението на риска като базова организационна рамка на контрола. Чрез прилагането на интегриран процес от принципи, техники и практики за идентифициране, анализ, оценка, противодействие, мониторинг и преглед на ефекта може да бъде постигната промяна на организационната култура и традиционната практика на контрола. В резултат от това ще бъде постигнато не само предотвратяване на отклоненията от целите и нормите на поведение, но и – поради изключване на излишни дейности – и подобряване на ефективността на контролната дейност.

2. Актуалност на дисертационния труд

Актуалността на дисертационния труд се обуславя от необходимостта да се трансформира съществуващата система за инспекторски контрол на администрацията, като се подобрят обхватът и навременността на контрола. Тази необходимост произтича от запазващата се тенденция за критично отношение на гражданите към дейността на администрацията. Честите промени в структурата и контролния състав на администрацията са ясен индикатор за подобряване на качеството и ефективността на административната дейност и нейния контрол.

3. Обект и предмет на изследването

Обект на изследването са организацията и технологията на работа на инспекторатите в звената от централната администрация на изпълнителната власт в България.

Предмет на изследването са проблемите и подходите за целесъобразна и ефикасна трансформация на вътрешния инспекторски контрол в съответствие със специфичните особености на българската администрация.

4. Изследователски проблем

Основният изследователски **проблем** в дисертационния труд е забавеният процес на трансформация, изразяващ се в ограничена превенция на административните отклонения и изоставащи коригиращи действия, които не могат да предотвратят възникващите щети при административното управление. Редица казуси, като смяната в предходното правителство на министъра на икономиката, енергетиката и туризма, на министъра на здравеопазването, министъра на образованието и пр., илюстрират този проблем.

5. Изследователска теза

Основната изследователска теза в дисертационния труд е, че желаната трансформация на вътрешния инспекторски контрол на администрацията може да бъде постигната чрез подобряване на организационната рамка на контрола и по-добро стратегическо насочване, включително възприемане на подхода за “риск-ориентирано” насочване на дейността на инспекторатите от централната администрация.

Основни **подтези** на изследването са:

- Необходимо е критично да се осмисли световният и европейски опит и на тази основа да се предложат съвременни риск-ориентирани модели за качествено усъвършенстване на дейността на инспекторатите.
- Трансформацията на националния вътрешен инспекторски контрол е необходимо да бъде съобразена с националната култура и специфика на контролната дейност.
- “Риск-базираният” контрол е основа за бъдеща базова одитна трансформация на инспекторския контрол на администрацията.

Аргументацията на тезата на изследването изисква внимателна преценка на съществуващото равнище на зрялост и фаза на организационно развитие и привеждане на модела за контрол в съответствие с реалната административна среда.

6. Цел и задачи на дисертационния труд

Целта на дисертационния труд е да се идентифицират проблемите и ориентирите за трансформация на инспекторския контрол, включващи съществена промяна на подхода, критериите и управленския инструментариум на вътрешния административен контрол в администрацията на изпълнителната власт.

За постигането на формулираната цел са поставени за решаване следните **изследователски задачи**:

- Да се изследват ролята и особеностите на контрола.
- Да се идентифицират основните проблеми на “риск-базираната” трансформация на ВИКА.
- Да се изследва и анализира практиката на звената за вътрешен административен контрол за “риск-базирана” трансформация на вътрешния инспекторски контрол на администрацията.
- Да се изследва и сравни инспекторската контролна дейност с контролната дейност във водещи страни на ЕС.
- Да се обосноват и да се предложат промени в подхода и инструментариума за извършване и усъвършенстване на вътрешния инспекторски контрол, както и концептуален модел за качествено усъвършенстване на инспекторския контрол.

7. Методология на изследването

Методологията на изследването се основава на комплексния, системния и процесния подход, които позволяват административните процеси и дейности да се разгледат в тяхната динамика, взаимна връзка и взаимодействие.

Системата от използваните конкретни **изследователски методи** обхваща:

- Проучване на научно-приложните разработки, научните изследвания и анализи на водещи научноизследователски звена на ЕС, на научни организации от страни – членки на ЕС.
- Кабинетен анализ на европейската практика за контрол на администрацията.
- Анализ на нормативната уредба и ведомствените документи на висшите органи на изпълнителната власт у нас, свързани с прилагане на

инструментариума за управление на риска в инспекторската дейност, регламентираща дейността на инспекторатите.

- Анализ на добри и на неадекватни европейски практики, както и на българския опит по приложението на инструментариума на риск-мениджмънта в системите за вътрешен контрол.

- Пилотно изследване на практиката и резултатите от внедряването на препоръките от изследването на дейността на инспекторатите, в което докторантът участва в периода 2009–2010 г.

- Анализ на резултатите от социологически изследвания на служителите от администрацията, както и на общественото мнение относно качеството на вътрешния инспекторски административен контрол.

- Емпирично изследване на структурата на административните документи, проведено чрез анализ на електронното им представяне в e-government за включените в изследването министерства и агенции.

Използваната в работата информация е публично достъпна.

8. Ограничения при дисертационното изследване

Изследването е съсредоточено върху осъществяването на вътрешен инспекторски контрол на администрацията върху контролните органи на централната администрация, включително министерства и ключови държавни агенции. То е ограничено в рамките на съществуващата нормативна уредба за вътрешен административен контрол, структурата и технологията на контрола.

Ограниченията на изследването поставят извън обхвата на дисертационния труд следните въпроси:

- гражданския, парламентарния, съдебния, прокурорския и медийния контрол;

- политическите решения и оценки за резултатите от изпълнението на инспекционната дейност;

- специфичните въпроси на ресурсното осигуряване (финансово, материално-техническо, кадрово, информационно и др.);

- въпросите на съподчинеността на контролните органи;

- релацията „централизиран контрол – децентрализиран инспекторски контрол” и осъществяването на автономен вътрешен инспекторски контрол;

- отношението „контролни органи – структури на гражданското общество”.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд е с обем 220 страници и се състои от увод, изложение в три глави, заключение, три приложения и списък с цитирана и използвана литература. В основния текст са включени една таблица и три фигури. Съдържанието на всяка от главите е подробно изложено в отделни параграфи и в края на всяка от тях са направени изводи, които представляват обобщения и оценки по разглежданата проблематика. Изложението на дисертационния труд е структурирано, както следва:

УВОД

ПЪРВА ГЛАВА. СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

1.1. Характерни особености на контрола в администрацията

1.2. Роля на управлението на риска при контрола в администрацията

1.3. Проблеми на вътрешния инспекторски контрол, базиран на управление на риска

ВТОРА ГЛАВА. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА “РИСК-БАЗИРАН” ИНСПЕКТОРСКИ КОНТРОЛ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

2.1. Нормативна и методическа рамка за вътрешен инспекторски контрол на администрацията

2.2. Европейски практики за одит и контрол на администрацията с отчитане на риска

2.3. “Риск-базиран” подход и инструменти за вътрешен инспекторски контрол

ТРЕТА ГЛАВА. ПРАКТИКО-ПРИЛОЖНИ ОРИЕНТИРИ ЗА ВНЕДРЯВАНЕ НА “РИСК-БАЗИРАН” ПОДХОД ПРИ ВЪТРЕШНИЯ ИНСПЕКТОРСКИ КОНТРОЛ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

3.1. Публичност на вътрешния инспекторски контрол на база на информационните технологии

3.2. Аналитична интерпретация на резултатите от внедряване на “риск-базиран” подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията

3.3. Възможности и насоки за прилагането на “риск-базиран” подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

ПРИЛОЖЕНИЯ:

Приложение 1. Визия за адаптиране на Общ стандарт за инспекторска дейност на инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията, Инспекторски стандарт за планиране на инспекторската дейност и инспекторската задача, Инспекторски стандарт за изпълнение на инспекторска проверка, изготвени по проект “Подобряване на вътрешния административен контрол върху дейността на администрацията”, съфинансиран от Европейския социален фонд в рамките на ОПАК, приоритетна ос I “Добро управление”, подприоритет 1.2. “Прозрачна и почтена държавна администрация” 2009–2010

Приложение 2. Визия за изменение и допълнение в Закона за администрацията

Приложение 3. Методически насоки за анализ и оценка на риска и нормирането на тази дейност на ниво министерство (на база на функционираща методика в Министерството на икономиката, енергетиката и туризма)

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В Увода се обосновава изборът на темата в контекста на нейната актуалност и практическа приложимост. Дефинирана е целта на изследването и са посочени изследователските задачи, поставени за разрешаване. Формулирана е основната теза на дисертацията. Определени

са обектът, предметът и изследователският проблем. Посочени са ограниченията, възприети при изследването на този сложен и изключително важен за нашата страна проблем.

В Първа глава “Състояние и проблеми на вътрешния контрол в администрацията на изпълнителната власт” е направен сравнителен анализ на съвременните разбирания за вътрешен контрол и са изведени основните характеристики за същността на вътрешния контрол. Очертана е ролята му на ключов елемент в организационната култура, представляващ цялостен процес, интегриран в дейността на организацията. Анализирани са теоретичните виждания за същността на риска и е акцентирано върху приемането на управлението на риска като основен компонент в изградените вътрешноконтролни системи за ефективното функциониране на звената от публичния сектор. Изведени са основните проблеми в практиката за оценка на риска при осъществяване на контролната дейност на инспекторатите.

В първи параграф “Характерни особености на контрола в администрацията” са представени съвременните виждания за вътрешния контрол, като по същество е направен опит да се изяснят детайлно съдържанието и обхватът на понятието “контрол”. Представена е и общата идея на вътрешния контрол на администрацията, която може да се определи като осигуряване на разумна увереност, че общите и специфичните цели на организацията ще бъдат постигнати. Акцентирано е върху необходимостта от ефективен контрол на бюрокрацията поради непрекъснатото концентриране на по-голяма и слабо ограничена от законови норми разпореждаща власт на правителството.

Въз основа на анализа на теоретичните виждания за понятието “контрол” са очертани трите му рамки. Първата е техническа и включва по-тясното му разглеждане като основен инструмент на управлението, като контролът се възприема като функция за насочване на управляващите въздействия към целта. Втората рамка обхваща по-широкото разглеждане на контрола като синоним на организационно управление на различните равнища на управление. Третата рамка включва най-широкия контекст на корпоративното управление. Тук контролът се насочва към ограничаване на риска за постигане на целите и за овладяване на по-широкия спектър на

рисковете за организацията и обществото и посрещане на техните потребности и изисквания. Разгледано е голямото разнообразие на видовете контрол от гледна точка на: субектите и организациите, които го упражняват, спецификата на входно-изходните му параметри, времето и начина на изпълнение, предметния му обхват, като е акцентирано върху видовете контрол, осъществяван върху дейността на администрацията.

Въз основа на различните теоретични систематизации на моделите и подходите за контрол, за целите на анализа е приета класификацията на Юдит Грубер¹, която предлага две ограничения на контрола – съдържателно и процедурно, като в рамката на тези ограничения са разграничени следните подходи и модели за контрол: контрол чрез участие, контрол, базиран на връзка с клиента, контрол чрез преследване на публичен интерес, контрол чрез отчетност и самоконтрол.

Направеният сравнителен анализ очертава основните характеристики за същността на вътрешния контрол: вътрешният контрол е цялостен процес, интегриран в дейността на организацията; целта на вътрешния контрол е да допринесе за реализиране на целите на организацията; осъществяването на вътрешния контрол е отговорност както на ръководството на организацията, така и на всяко лице от персонала на организацията; контролът вгражда обратна връзка и осигурява динамична организационна саморегулация. Той събира данни за състоянието и изходите на системата, сравнява ги с целите на системата и ако е необходимо, прилага коригиращи мерки.

Авторът споделя виждането, че ефективното провеждане на административната дейност е неделимо от необходимостта от изпълнение на непрекъснат контрол на администрацията в страната. Подчертано е значението на контрола на администрацията като ефикасен инструмент за вграждане на отрицателна обратна връзка² в управлението, позволяваща своевременно коригиране на отклоненията от зададените цели, норми или планове за изпълнение. Развитието на зрелостта на управляваните обекти и качеството на управление обуславя тенденцията за трансформиране на директния, коригиращ и функционално диференциран контрол в одитен, съветващ контрол на администрацията.

¹ Grubber, J. E. Controlling Bureaucracies, Dilemmas in Democratic Governance. University of California Press, Los Angeles, 1990.

² Андонова, Цв., И. Кралева, Г. Миронов. Обратната връзка – фактор за повишаване на ефективността на информационното обслужване в социалната сфера. ИСУ, С., 1982.

Във втори параграф “Роля на управлението на риска при контрола в администрацията” са направени преглед и анализ на теоретичните виждания за същността, елементите и основните характеристики на риска.³ На тази основа са представени многозначността на това явление и различните гледни точки на науките, изучаващи риска. Същността на риска е разкрита със следните дефиниции:

- Рискът е вероятност за разминаване между действителен и очакван резултат.
- Рискът е събитие, фактор, условие, нещо от външната среда, което води до неблагоприятен изход, загуба или печалба.
- Рискът е загуба, щета, печалба.

Рискът е дефиниран най-общо като вероятно неблагоприятно отклонение от желания и очакван резултат от изпълнение на решение или действие вследствие на многовариантността и недетерминираността на факторите на средата, в която се осъществява дейността, създаващи обективни предпоставки за възникване на рискови ситуации.

Специфичните условия на възникване и предаване на риска са обосновавали необходимостта от изследване на основните и най-често срещани видове риск. Отчетено е, че всяко събитие може да представлява риск и че видовете риск са неограничени като брой и вид, поради което са очертани най-често срещаните.⁴

Представени са принципите и техниките за комуникация и консултация, идентификация, анализ, оценка, третиране, наблюдение и контрол на риска, осигуряващ приемливи граници за достигане на организационните цели, като на тази основа е очертана рамката на управлението на риска.

С помощта на анализа на някои от най-широко прилаганите стандарти за управление на риска е аргументирана позицията на автора, че възприемането на подхода за “риск-ориентирания” контрол, базиран на технологията, предложена от БДС ISO 31000:2011 за управление на риска, ще позволи пренасочване на контрола към потенциалните рискове за изпълнение на целите, стандартите, нормите и изискванията за изпълнение. Адекватното управление на риска ще направи вътрешния контрол в администрацията по-икономичен, по-ефективен и по-ефикасен и ще

³ Дилков, Цв. Управление на риска. АИ „Д.А. Ценов”, Свищов, 2009, по Робин Кандал, 1998.

⁴ Петров, С. Управление на риска. Парадигма, С., 2008.

осигури разумна увереност, че ще бъдат постигнати общите и специфичните цели на организацията.

В трети параграф **“Проблеми на вътрешния инспекторски контрол, базиран на управление на риска”** се проследява аналитично националната практика за вътрешен контрол след 2006 г. и по-специално на контролната дейност на инспекторатите, създадени по чл. 46 от Закона от администрацията.

Разгледани са основните характеристики на контролната дейност на инспекторатите с отчитане на голямото разнообразие при съдържателното насочване на дейността им.⁵ Въз основа на направения анализ са изведени основните проблеми в стратегически, организационен и оперативен план в практиката за оценка на риска при осъществяване на контролната им дейност. Установено е, че контролната дейност на инспекторатите е ориентирана основно към проверки и контрол по постъпили жалби и сигнали на граждани за неправомерни и незаконни действия или бездействия на администрацията, както и към дейността за управление на човешките ресурси. Този предмет на контрол покрива много малка част от сферата и компетенциите на инспекторския контрол, което показва, че инструментите на риск-мениджмънта се прилагат много ограничено в контролната практика на инспекторатите.

Направен е сравнителен анализ на компетенциите на трите контролни системи – инспекторски контрол, вътрешен одит и финансово управление и контрол, който позволява да се идентифицира зоната на тяхното сложно взаимодействие при съвместяване на функции и отговорности, осъществявани с различни инструментални средства, насочени за постигане на целите на публичните организации. Анализът обосновава необходимостта от организиране на мащабен и системен процес на управление на промяната на инспекторската дейност, ориентиран към управление на риска и превенция на отклоненията.

ИЗВОДИ ОТ ПЪРВА ГЛАВА

1. Направеният анализ на съвременните разбирания за вътрешен контрол показва някои от основните характеристики за същността на

⁵ Материали от участие на докторанта в Проект „Подобряване на вътрешния административен контрол върху дейността на администрацията”, съфинансиран от Европейския социален фонд (ЕСФ) в рамките на ОПАК, приоритетна ос I „Добро управление”, подприоритет 1.2 „Прозрачна и почтена държавна администрация” 2009–2010.

вътрешния контрол като цялостен процес, интегриран в дейността на организацията, целящ да допринесе за реализиране на целите на организацията. Контролът на администрацията е ефикасен инструмент за въграждане на отрицателна обратна връзка в управлението, позволяваща своевременно коригиране на отклоненията от зададените цели, норми или планове за изпълнение.

2. Проучването на ролята на управлението на риска за практиката на вътрешния инспекторски контрол в страната показва, че в инспекторската дейност доминира последващият контрол, регистриращ отклоненията от нормативното изпълнение и предлагащ мерки за административно санкциониране на отклоненията, което понижава неговата ефикасност и ефективност.

3. Използваният от инспекторатите модел за оценка на риска, както и методиките за извършване на инспекционна дейност очертават ограниченото прилагане към настоящия момент на инструментите на риск-мениджмънта в контролната им практика.

4. Подобряването на качеството на инспекторската контролна дейност зависи от аргументацията и избора на адекватен профил на прилагания вид контрол, в съответствие със зрелостта на обектите и субектите на контрола и характеристиките на контролната среда. Независимо дали се третира като част от вътрешния контрол или надгражда вътрешния контрол, процесът на управление на риска е ключов за реализиране на целите на организацията и ефективното ѝ управление.

5. Възприемането на подхода за “риск-ориентиран” контрол ще позволи пренасочване на контрола към потенциалните рискове за изпълнение на целите, стандартите, нормите и изискванията за изпълнение. Адекватно балансираното поемане на риск ще направи вътрешния инспекторски контрол по-икономичен, по-ефективен и по-ефикасен и ще подобри устойчивостта на резултатите от инспекторската дейност.

Във Втора глава “Възможности за прилагане на “риск-базиран” инспекторски контрол на администрацията” са очертани основните елементи на нормативната и методическа структура за осъществяване на вътрешната инспекторска дейност. Изследвана е европейската практика за одит и контрол на администрацията, като са отразени разликите в подходите, регулирането и институционализирането на вътрешния контрол

с отчитане на риска. Анализирани са настоящият модел за осъществяване на вътрешен инспекторски контрол в страната, представени са възможните и подходящи модели и подходи за развитие на изпълнителния контрол, въз основа на които се обосновава необходимостта от промяна на традиционния подход за контрол чрез въвеждане на система за контрол и докладване на значимите рискове на съответните нива. Очертана е необходимостта от разработването на процедури за идентифициране на тези рискове. Посочени са основните фактори, които трябва да се вземат предвид при изграждането на система за управление на риска в инспекторската дейност, както и стъпки на препоръчителен стандартен подход за управлението на риска.

В първи параграф **“Нормативна и методическа рамка за вътрешен инспекторски контрол на администрацията“** е направен анализ на вътрешното законодателство, с което се определят рамките на вътрешния инспекторски административен контрол. Очертани са основните административни институции, осъществяващи контрол и наблюдение на държавната администрация, като са отчетени условията на динамични промени и предизвикателства, пред които е изправена българската администрация в резултат от членството на страната в ЕС.⁶ Разгледани са методическите документи, които доразвиват процедурите за работа на инспекторатите с оглед изясняване на задълженията на инспекторите за повишаване ефективността на работата им, като е подчертано, че нито един от анализирания документи не предоставя задължителен стандарт или процедурен подход за преход от общите функции на управление и контрол към конкретната сфера на дейност на организацията и на съответния инспекторат.

Изложеното в първи параграф дава основание да се открият следните обобщения и изводи. В ограничени случаи се прилагат рискови оценки при насочването, планирането и изпълнението на инспекторската контролна дейност. Основен методически документ за оценка на риска е приложението към Методиката за инспекционна дейност Модел за оценка на риска. Моделът, както и методиката са насочени към ограничен предмет на вътрешен контрол – контрола върху дейността за управление на човешките ресурси. Този предмет на контрол покрива много малка част от сферата и

⁶ Иванов, Т. и кол. Вътрешен административен контрол върху дейността на администрацията. Учебно помагало за осъществяване на вътрешен административен контрол. „Ракурс“ СД, С., 2009.

компетенциите на инспекторския контрол, което прави инструментите на риск-мениджмънта ограничено приложими в контролната практика. Издадените до този момент методически документи не са координирани помежду си, поради което е налице неяснота по процедурното и съдържателно описание на дейността на инспекторатите. Анализът на сферите на дейност и условията на работа на инспекторатите позволява да се направи извод за ключова роля на инспекторския контрол за постигане на целите и изпълнението на възложените задачи на администрацията. Въпреки констатираните трудности в работата и проявяващите се тенденции за компенсиране на йерархичния характер на контрола със средствата на изграждащия доверие консултиращ одит и разнообразните инструменти за финансово управление и контрол инспекторският контрол остава незаменимо средство за подобряване на реалната административна система.

Във втори параграф “Европейски практики за одит и контрол на администрацията с отчитане на риска” са направени преглед и сравнителен анализ на европейската практика за одит и контрол на администрацията, изследвани са функциите на основните структури, свързани с упражняване на дейността по вътрешен контрол. Отражена е спецификата на механизмите за вътрешен контрол в разглежданите страни. Посочени са разликите в подходите, регулирането и институционализирането на контрола. Акцентирано е върху практиките в някои скандинавски страни, където доминира одитът като основно средство за експертиза, консултиране и изграждане на доверие относно качеството на административната дейност. В повечето от посочените страни се е наложил подход, “основан на интегритета”, а усилията са фокусирани върху “ранна превенция” на потенциалните уязвими места.⁷

Въз основа на направеното изследване на европейския опит за одит и контрол на администрацията е идентифициран сериозен дефицит в регламентацията и институционализирането на вътрешния контрол в администрацията в държавите – членки на ЕС. Няма единен европейски регламент за извършване на вътрешен административен контрол, което намалява неговата ефективност, качество и резултатност.

⁷ **Александрова, С.** Вътрешен административен контрол върху дейността на администрацията. Европейски опит в областта на вътрешния административен контрол. “Ракурс” СД, С., 2009

В трети параграф “Риск-базиран” подход и инструменти за вътрешен инспекторски контрол” са изследвани развитието на контролната практика на инспекторатите в страната и настоящият модел за осъществяване на вътрешен инспекторски контрол. При съпоставката на моделните алтернативи за контрол се установява, че прилаганият в настоящия момент модел е подчертано ориентиран към преследване на публичен интерес, дефиниран от висшата администрация. Този контрол оперира с минимални процедурни ограничения. В упоменатия контекст очертаването на картината на контрола позволява ясно да бъде видяно, че редица от предприетите през последните години нови контролни практики и нормативни ограничения водят към засилване на отчетността на контролната дейност. Масовата разработка и прилагане на етични кодекси, приемането на стратегия за борба с корупцията, конфликти на интереси и др. са индикатори, разкриващи тенденцията за промяна на съществуващия подход за контрол и приемането на концепция за модел на контрол чрез прозрачност и отчетност. Разгледани са възможните и подходящи модели и подходи за развитие на изпълнителния контрол и е обоснована необходимостта от неговата трансформация, насочена основно към увеличаване на прозрачността и отчетността от осъществяваната инспекционна дейност. Краткият анализ на тези модели позволява да се направи извод за динамиката на процеса на организационно развитие и зрялост на контрола. Категорично може да се твърди, че не може да се намери универсален и постоянен модел на контрол, който да съответства на всички фази от организационното развитие и зрялост на организациите.

Обобщена е необходимостта от промяна на традиционния подход и съответния модел за контрол чрез въвеждане на система за контрол и докладване (вътрешно и външно) на значимите рискове на съответните нива, която да бъде интерпретирана в контекста на сложното съчетаване на политическите, публични и административни нагласи за необходимостта и ефектите от контрола. Очертана е необходимостта от разработването на процедури за идентифициране на тези рискове и са изведени основните фактори, които трябва да се вземат предвид при изграждането на система за управление на риска в инспекторската дейност. Магистрални направления за промяната са процедурната стандартизация на контролната дейност и отчетност и предаването на резултатите от контролната дейност на по-висшите равнища на изпълнителната власт.

Въз основа на направения преглед на съществуващите най-добри практики в сферата на управлението на риска са посочени основните стъпки на препоръчителен стандартен подход за управлението на риска при работата на инспекторатите, съответстващи на спецификата на организациите и включващи: 1. създаване на условия за управление на риска; 2. идентифициране на рисковите области; 3. оценка и реакция на идентифицираните рискове; 4. мониторинг и проследяване на процеса по управление на риска. Очертани са основните принципи и процедури за управление на риска, съобразени с БДС ISO 31000:2011 с възможност препоръчаната от него процедура (цикъл) за управление на риска да бъде вградена в технологията на инспекторския контрол.

ИЗВОДИ ОТ ВТОРА ГЛАВА

1. Анализът на нормативната и методическата рамка на инспекторската дейност показва, че са поставени основите на законово уреждане на тази дейност. Липсва специален закон, който да регулира инспекторската дейност. Правната среда, в която различните видове инспекторати осъществяват своята дейност, от една страна, е непълна и недостатъчно добре прецизирана в нормативните актове, а от друга – съществува изключително многообразие от специални норми, уреждащи областите на дейност на съответната администрация, които трябва да бъдат контролирани от създадения във ведомството инспекторат.

2. Сравнително по-добре е нормирана технологичната страна на контрола. Основа на дейността са Методическите указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи, които поставят ясна рамка на дейността. При действието на съществуващия модел за вътрешен инспекторски контрол тези документи задоволяват минималните изисквания за нормативно осигуряване на инспекторската дейност.

3. На основата на изследвания европейски опит за одит и контрол на администрацията е идентифициран сериозен дефицит в регламентацията и институционализирането на вътрешния контрол в администрацията в държавите – членки на ЕС. Липсата на единен европейски регламент за извършване на вътрешен административен контрол затруднява осъществяването на инспекторската дейност в разглежданите страни.

4. Необходима предпоставка за действен и ефективен вътрешен инспекторски контрол е разработването на процедури за идентифицирането на рисковете, въвеждане на система за контрол и докладване на значимите рискове на съответните нива. В този смисъл се обосновава и възможността ориентираният към риска контрол да бъде осъществен чрез вграждане в технологията на инспекторския контрол на стандарти за контрол, включващи инструментите на препоръчаната от БДС ISO 31000:2011 процедура (цикъл) за управление на риска.

В Трета глава **“Практико-приложни ориентир за внедряване на “риск-базиран” подход при вътрешния инспекторски контрол на администрацията”** са синтезирани резултатите тази дейност, които са апробирани по отношение на степента на тяхната релевантност на реалната дейност на администрацията в процеса на осъществяване на функциите на изследваните инспекторати. Направена е аналитична интерпретация на резултатите от изследването на възможностите за внедряване на “риск-базиран” подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията с отчитане на европейските практики за инспекторски контрол. Открити са най-съществените възлови моменти за постиженията и нерешените проблеми на вътрешния инспекторски контрол в страната. Направени са преглед и анализ на положителната практика на Инспектората на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ), където при реализиране на контролната дейност е възприет подходът за “риск-ориентирания” контрол.

Чрез разработването на обща рамка за установяване и оценяване на риска в организациите са очертани нови възможности и методически насоки за внедряване на “риск-базиран” вътрешен инспекторски контрол и е обосновано предложение за принципни изменения и допълнения на законовата уредба.

В първи параграф **“Публичност на вътрешния инспекторски контрол на база на информационните технологии”**, поради недостига на аналитична информация от мониторинг за прилагане на методите на риск-мениджмънта в инспекторската дейност, е използван механизмът за набиране на такава информация в интернет-базираните системи, с които всеки държавен орган и неговата администрация разполагат. На тази основа са разграничени основните административни структури,

осъществяващи инспекторска дейност, които са изследвани и оценени по няколко критерия съобразно нормативната и оперативната рамка на осъществяваната дейност. Чрез анализа на методическите документи и контролните практики на инспекторатите към централните органи на изпълнителната власт, от гледна точка на наличието или липсата на въведени правила за управление на риска при осъществяване на инспекторската дейност, е обоснована необходимостта дейността на администрацията да бъде фокусирана върху предоставянето на услуги при одобрени и приети стандарти за управление на риска.

В резултат на анализа на документите се достига до извода, че въпреки ограниченото им приложение процедурите за оценка и управление на риска разширяват обхвата на контролните процедури извън планирането на контрола. Те свързват оценката на риска с прилагането на всички възможни мерки за ограничаване на риска за отклонение от нормативните режими. Процедурите използват цикъл, съдържащ фазите: идентифициране на риска; оценка и картографиране на риска; анализ на риска; мерки за минимизиране и контрол на риска; наблюдение; мониторинг.

Във втори параграф “Аналитична интерпретация на резултатите от внедряване на “риск-базиран” подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията” въз основа на изследваните нормативни и методически документи за връзка на регламентираната контролна дейност с оценката и модифицирането на риска при административната дейност се обосновава изводът, че е подчертано слабо прилагането на рискови оценки при насочването, планирането и изпълнението на контролна дейност на инспекторатите в страната. Ограничената публичност на процедурите и резултатите от инспекторската контролна дейност потвърждава значението на използването на съвременните информационни технологии като важен фактор за подобряване на качеството на инспекторския контрол и за въвеждане на нови инструменти за “риск-базиран” подход за вътрешен контрол на администрацията.

Акцентът на анализа е поставен върху положителната практика на Инспектората на МИЕТ, където при реализиране на контролната му дейност е възприет изцяло подходът за “риск-ориентиран” контрол, което е позволило пренасочване на контрола към потенциалните рискове за изпълнение на целите, стандартите, нормите и изискванията за изпълнение. Неразделна част от механизмите за извършване на вътрешния контрол във

всички структурни звена на МИЕТ е инструментариумът на риск-мениджмънта, с прилагането на който е изградена организация на работа, позволяваща своевременно и качествено изпълнение на задачите с оглед постигане на целите, стоящи пред администрацията на министерството. Показани са резултатите от ефективността на Инспектората на МИЕТ, които отразяват наличието и функционирането на добре изградени вътрешни контролни механизми във всяко звено на министерството като предпоставка за повишаване ефективността на дейността.⁸ Анализът на практиката на Инспектората на МИЕТ показва значително по-висока ефективност от дейността (по отношение на наложените изпреварващи мерки) в сравнение с другите проучвани инспекторати. Липсата на подробно разписани конкретни стъпки в етапите на процеса по управление на риска в нормативните документи на другите звена на централната администрация на изпълнителната власт прави този процес неразбираем за отговорните лица и неприложим за изпълнение.

В трети параграф “Възможности и насоки за прилагането на “риск-базиран” подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията” предвид обосноваването предложение за въвеждане на инструментариума на “управлението на риска” като неразделна част от механизмите за извършване на вътрешния контрол в инспекторатите към органите на изпълнителната власт са очертани основните тенденции за това. Анализите на ефективността на дейността на администрациите, извършени от инспекторатите, следва да се използват при определянето на мерки за подобряване на прозрачността, отчетността и контрола в дейността им.

Направените констатации и изводи в предходните два параграфа дават основание да бъдат формулирани конкретни предложения и насоки, свързани с допълване на нормативната уредба за дейността по инспекторския контрол с включване на изискване за “риск-ориентиран” контрол, в т.ч. допълване на Закона за администрацията (с включване в раздела за инспекторатите на права и задължения по отношение на процесите по управление на риска), на Вътрешните правила и методическите документи на инспекторатите, както и визия за внедряване

⁸ Доклад № 93-00-2196/ 10.12.2012 г. относно Планова проверка на Инспектората на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма с предмет: „Оценка на ефективността на дейността на звената в МИЕТ”.

на стандарти за „риск-ориентиран” контрол при осъществяване на инспекторския контрол на дейността на администрацията. Предлага се възможността ориентираният към риска контрол да бъде осъществен чрез вграждане в технологията на инспекторския контрол на стандарти за контрол, включващи препоръчаната от БДС ISO 31000:2011 процедура (цикъл) за управление на риска. Въз основа на това са разработени и предложени методически насоки за технология (процедура, рамка) за управление на риска, която може да бъде приета с вътрешните правила за дейността на инспекторатите като бъдеща основа за изработването на единен подробен стандарт за управление на риска в тези контролни звена. Разработването на такива стандарти за контрол на административното управление ще помогне за по-доброто стратегическо насочване и планиране на вътрешния инспекторски контрол.

Очертани са възможностите за структурирането на методика за управление на риска, съобразена със спецификата на дейността на съответната административна структура, като в нея се определят процедурите и операциите за управление на рисковете, които могат да възникнат в процеса на изпълнение на определените за постигане цели. Методиката следва да включва процедури за комуникация и консултация, идентификация на контролната среда и риска, анализ и оценка на вероятността за настъпването им и тяхното евентуално влияние, набелязване на мерки и контролни дейности за ограничаване на рисковете, както и мониторинг и контрол на предприетите действия.

Предложената примерна структура на методика за управление на риска, включва следните раздели:

- Комуникация и консултация;
- Идентификация на средата и дефиниране на критерии за риск;
- Идентифициране на рисковете;
- Анализ и оценка на отделните рискове;
- Определяне и внедряване на контролните дейности;
- Мониторинг и проследяване на процеса по управлението на риска;
- Докладване на възможни събития, които биха повлияли негативно върху постигане на целите на конкретната административна структура от публичния сектор.

Предложените възможности и методически насоки синтезират и систематизират последователност от действия, целящи осигуряването на добре изграден вътрешен контролен механизъм за работа на инспекторатите при осъществяване на контролната им дейност.

ИЗВОДИ ОТ ТРЕТА ГЛАВА

1. От направеното проучване се установи, че в малка част от министерствата и агенциите и техните инспекторати са развити методически звена и изградени способности за анализ, оценка и управление на риска за административно изпълнение. В тези случаи качеството и ефективността на контролната дейност са подчертано по-високи, отколкото при другите инспекторати. Този недостатък може да бъде преодолян чрез укрепване на методическите звена и способностите за разработката, утвърждаването, обучението и тренировката по методика за управление на изпълнителния административен риск.

2. Въз основа на извършения анализ и интерпретация на възможностите за внедряване на „риск-базирания” подход за вътрешен инспекторски контрол се обосновава необходимостта от разработването на процедури за идентифициране на рисковете, въвеждане на система за контрол и докладване на значимите рискове на съответните нива. Показана е практическата приложимост на този подход за съществено подобряване на инспекторската контролна дейност като важна предпоставка за повишаване на ефективността и ефикасността на администрацията.

3. Направеното изследване дава основание да бъдат формулирани предложения и методически насоки, свързани с допълване на нормативната уредба за дейността по инспекторския контрол с включване на изискване за “риск-ориентиран” контрол; в т.ч. допълване на Закона за администрацията (с включване в раздела за инспекторатите на права и задължения по отношение на процесите по управление на риска), на Вътрешните правила и методическите документи на инспекторатите, както и визия за внедряване на стандарти за „риск-ориентиран” контрол при осъществяване на инспекторския контрол на дейността на администрацията.

4. Технологиата на препоръчаната с БДС ISO: 31000:2011 процедура за управление на риска е използвана за обосноваване на възможността за внедряване на методика за оценка на риска при осъществяване на инспекторската дейност във вътрешните правила за дейността на

инспекторатите като бъдеща основа за изработването на приложим стандарт за управление на риска в тези контролни звена. Разработването на такава методика за оценка на административното изпълнение може да бъде полезно за по-добро стратегическо насочване и планиране на вътрешния инспекторски контрол.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Днес необходимостта от контрол на бюрокрацията администрация се превръща в основен инструментален проблем на демократичното организационно управление. Контролът става едно от основните средства за успешно решаване на публичните проблеми и за постигане на целите на общественото благоденствие. Добре организиран, той се превръща в интегратор на усилията на изпълнителната, законодателната и съдебната власт за постигане на публичните цели. В изпълнителната власт контролът добива специална актуалност и срочност поради непрекъснатото концентриране на по-голяма и слабо ограничена от законови норми разпореждаща власт в правителството. Слабият контрол на изпълнителната власт е симптом за неспособност на администрацията да действа по желан от гражданите и политическите лидери начин.

Ефективното провеждане на административната дейност е неделимо от необходимостта от упражняване на непрекъснат и ефикасен контрол на администрацията в страната. Засилването на задачите на администрацията за осъществяване на регулиращата роля на държавата, в частност на изпълнителната власт, както и нарастването на обема на публичните ресурси, с които работят държавните органи, води до нарастване на ролята на вътрешния контрол, усъвършенстване на неговото качество и до необходимостта от обогатяване на контрола.

В контекста на тези изисквания в дисертационното изследване последователно са разгледани проблемите, пред които са изправени администраторите, осъществяващи вътрешен инспекторски контрол в сложната реалност, в която упражняват своята дейност. Изследването показва, че те разполагат с административен капацитет, добри материални условия на работа и начална нормативна база. Произвежданият от тях продукт от контрола е мащабен по обем и съдържание, но крайната ефективност от дейността им не може да се определи като висока.

Съществуват редица външни фактори, които лимитират използването на административния потенциал и ефективността от контролната дейност. На базата на анализ на практиката по осъществяване на вътрешен контрол е открита необходимостта от организиране на мащабен и системен процес на управление на промяната на инспекторската дейност. Обоснована е предлаганата трансформация на вътрешния инспекторски контрол чрез преориентация към управление на риска и превенция на отклоненията. Осъществяването на тази промяна чрез подчиняване на контрола на предварително идентифицирани, анализирани и оценени рискове ще селектира и редуцира излишния обем на контрола и ще повиши ефективността на инспекторската дейност.

Следните основни изводи аргументират тезата на настоящото дисертационно изследване:

- В настоящата фаза на организационно развитие и зрялост на администрацията, характеризираща се със значително делегиране на пълномощия на по-ниските административни равнища и насочване към съдържателната специфика на контролираните обекти и контролната среда, както и с разширяване на обхвата на инспектираните обекти, ефективността на контрола не е задоволителна. Прилаганата сега практика за контрол на сигнали и жалби на гражданите насочва към отклонения и нарушения на ниските административни равнища, но не може да предложи сигнали и информация за по-значими отклонения на административния режим.

- Този подход може да бъде подобрен чрез неговото развитие и трансформиране в контрол, провеждан чрез прозрачност и отчетност на администрацията. Промяната може да бъде осъществена чрез прилагане на набор от различни средства, насочени основно към увеличаване на прозрачността и отчетността на инспекционната дейност. Магистрални направления за промяната са процесната и процедурната стандартизация на контролната дейност и отчетност и предаването на резултатите от контролната дейност на по-висшите равнища на изпълнителната власт.

- Необходимостта от постигане на качествено ново състояние на вътрешната контролна дейност налага творческо обогатяване на използвания инструментариум на базата на адаптиране на подходи, методи и механизми на съвременния мениджмънт съобразно спецификата на

публичната администрация и с отчитане на най-добрите практики във водещите страни.

- Разкриването на ролята на управлението на риска за практиката на вътрешния инспекторски контрол в страната обуславя възприемането на подхода за “риск-ориентирания” контрол, който ще позволи пренасочване на контрола към потенциалните рискове за изпълнение на целите, стандартите, нормите и изискванията за изпълнение. Префокусирането на контрола от реакция на установени отклонения към установяване и оценка на потенциални рискове и изпреварващи действия за тяхното третиране ще направи вътрешния инспекторски контрол по-икономичен, по-ефективен и по-ефикасен и ще подобри устойчивостта на резултатите от инспекторската дейност.

Резултатите от настоящото изследване могат да бъдат използвани както от работещите в областта на вътрешния инспекторски контрол, така и от широк кръг специалисти, интересуващи се от “риск-базираното” трансформиране на контролната дейност.

IV. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

- Идентифицирани са 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.

- Въз основа на изследвания европейски опит и национални практики е открит съществен дефицит в използването на иновативни подходи за повишаване ефективността на вътрешния инспекторски контрол.

- Обоснована е необходимостта от прилагане на ориентиран към управление на риска подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията.

- Апробирана е възможността за внедряване на „риск-базиран” подход за вътрешен инспекторски контрол на администрацията и е показана практическата му приложимост за съществено подобряване на инспекторската контролна дейност.

- Предложени са възможности и методически насоки за адаптиране на нормативната и методическата уредба, регламентираща инспекторската дейност, ориентирани към използването на „риск-базиран” подход при упражняването на контролната дейност на инспекторатите в системата на изпълнителната власт.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Михалева, Д. Ролята на управлението на риска при осъществяване на вътрешен инспекторски контрол в администрацията. е - Journal VFU, бр.6, 2013.

2. Velikova, M., Mihaleva, D. New approaches and instruments for specific territories management in Bulgaria – key points of regional policy under reformation. The 21st NISPAcee Annual Conference „Regionalisation and Inter-regional Cooperation”, 2013, <http://www.nispa.org/>.

3. Mihaleva, D. Problems and achievements of Bulgarian administrative capacity to manage community projects. Сб. материалов от 14-ой Международной научно-практической конференции “Финансовые проблемы и пути их решения: теория и практика”, Санкт-Петербург, Издательство Санкт-Петербургского государственного политехнического университета, 2013.

4. Mihaleva, S., Mihaleva, D. The Bulgarian Experience to introduce European Instruments for Improving the Administrative Capacity: The example of “Authorized Economic Operator”. The 19th NISPAcee Annual Conference „Public Administration in Times of Crisis” 2011, <http://www.nispa.org/>.