

Сметната палата и приложното поле на одита на изпълнението

проф. д-р Валери Димитров

УНСС, Юридическия факултет, катедра

„Публичноправни науки“

тел: 0888420807; e-mail: valerygeo54@abv.bg

Резюме: Предмет на изследването е приложното поле на одита на изпълнението (ОИ), извършван от Сметната палата. Този одит обхваща само неполитическото професионално управление (администриране) в публичния сектор. Поради това основен проблем е да се разграничи това управление от политическото управление. За ясното разграничение на двете сфери на управление ключово значение има анализът на Закона за администрацията, който урежда статуса и функциите на органите на изпълнителната власт и техните администрации.

В изследването се прилага понятийният апарат и методологията (парадигмата) на административното право.

ОИ поначало се отнася до управлението на ресурси (парични, материални, човешки) в рамките на публичния сектор – управление, насочено към осъществяване на цели (на институция, на функция програма, на проект и т.н.), чрез постигането на основата на разполагаемите ресурси на максимални резултати в количествено и качествено отношение.

В изследването се открояват следните управленски (административни) функции, осъществявани в публичния сектор:

На първо място, това е функцията на основно, външно управление, материализираща се в административната компетентност (правомощията) на държавни органи. Тази функция може да има политически характер или да бъде израз само на професионално управление, на прилагаща административна власт, в зависимост от статуса на организмите, които я упражняват.

На второ място, осъществяват се – във всяка институция от публичния сектор, две вътрешни функции: функция на спомагателно, вътрешно, специализирано управление, и функция на финансово управление и контрол.

В резултат на извършения анализ се очертава следното приложно поле на ОИ в публичния сектор. Одигът на изпълнението е приложим за неполитическото професионално управление, като се отнася до определени основни административни функции, както и цялото вътрешно управление.

При основните административни функции (компетентност) той приложим само за прилагащата административна власт, която обхваща:

1/ управлението, осъществявано от неполитически административни органи на изпълнителната власт; такива са според Закона за администрацията държавните комисиони към правителството и към отделни министри, както и изпълнителните директори на изпълнителни агенции към отделни министри;

2/ надзорната компетентност на независими органи, които осъществяват регулативни и надзорни административни функции.

По отношение на вътрешното управление ОИ във всяка институция е приложим за:

1/ спомагателната специализирана административна функция (компетентност);

2/ функцията по финансовото управление и контрол.

Ключови думи: Сметна палата, одит на изпълнението, управленска (административна) функция, политическо управление, професионално управление, финансово управление.

JEL: G38, H83, K23.

1. Одигът на изпълнението (ОИ) е истинско предизвикателство за всяка съвременна Сметна палата.

Този одит предпоставя сериозен професионален и аналитичен потенциал, тъй като инструментариумът му е нестандартен (в сравнение с обичайно извършваните от сметните палати финансови одити и одити за съответствие). Поради това той поставя изисквания за творческо, а не за рутинно чиновническо мислене и действие пред одиторите и техните ръководители.

Проблемът за приложното поле на (ОИ) се отнася до неговата същност и не е изследван в българската специализирана литература, включително и юридическата. В този смисъл настоящата статия е опит да се запълни в известна степен тази празнина.

1.1. Новият Закон за Сметната палата (ЗСП) от 2010 г. дава ясен мандат и правомощия на органите на Сметната палата да извършват такъв вид одит (чл. 2 във вр. с чл. 5, ал.1, т.3). Законът съдържа и легални определения на понятията „одит на изпълнението“, „ефективност“, „ефикасност“ и „икономичност“ (§ 1, т. 4, б. „а“, „б“ и „в“ от допълнителната разпоредба). Според легалното определение ОИ е проверката на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност. Ефективността е степенята на постигане на целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност. Ефикасност е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяването на дейността на одитирания обект, а икономичността е придобиването с най-малки разходи на необходимите за осъществяването на тази дейност ресурси, при спазването на изискванията за тяхното качество¹.

Законовата уредба се опира на принципните положения за ОИ, съдържащи се в Одитните стандарти на Световната международна организация на сметните палати (ИНТОСАИ). Според текста на 1.0.40 на стандартите ОИ е одит за икономичност, ефикасност и ефективност и обхваща:

а/ одит за икономичност на административната дейност във връзка с добрите и надеждни административни принципи и практики и управленски политики;

б/ одит за ефикасност при използването на човешките, финансовите и други ресурси, включително проверка на информационните системи, мерките за изпълнение, както и

¹ Такива текстове съдържаха и отмененият Закон за СП от 2001 г. Вж. чл. 4 във връзка с чл. 36, ал. 1, т. 2 и § 1, т. 2 от допълнителната разпоредба.

наблюдение на разпоредбите и процедурите, прилагани от одитираните институции за отстраняване на откритите нередности; в/ одит за ефективност на изпълнението във връзка с постигането на целите на одитираната институция, както и одит на постигнатото въздействие от проверяваната дейност, сравнено с планирания ефект.

Този одит борава с анализа на публичните разходи в светлината на общите принципи на доброто, надежно управление и *надхвърля традиционната рамка на одитите за законност и редовност* (1.0.43).

Принципните положения на Одитните стандарти са доразвити и конкретизирани в друг акт на ИНТОСАЙ – Указанията за извършване на ОИ. В обобщаващ текст на Указанията се посочва, че при равни други условия „икономичност“ е поддържане на ниски разходи, „ефикасност“ е постигане на най-голям или най-добър резултат с наличните ресурси, а „ефективност“ е постигане на поставените краткосрочни или дългосрочни цели².

1.2. На основата на общоприетите от международната професионална организация принципни положения, както и въз основа на овластяването от националните законодателства, националните сметни палати приемат наръчници и ръководства за извършването на ОИ. Тук може да се посочат, без претенции за изчерпателност, наръчниците и ръководствата по ОИ на някои СП с развити практики в областта на този вид одит, като например наръчника на СП на Холандия (достъпен на интернет страницата ѝ: www.rekenkamer.nl), на СП на Великобритания (www.nao.org.uk), на СП на Канада (www.oag-bgv.gc.ca), на СП на Финландия (www.vtv.fi).

През 2007 г. и Европейската Сметна палата прие и разпространи свое ръководство за ОИ (Вж. www.esa.eu.int). В това ръководство ОИ е определен като одит за добро финансово управление и конкретно – за изискванията за икономичност, ефикасност и ефективност, които Европейската комисия и/или други одитирани институции трябва да спазват, когато разходват средствата на Общността при изпълнение на техните отговорности (с. 8).

Проверяването и оценката на ефективността и ефикасността на одитираните институции поначало трябва да се разглеждат и анализират и в широката концептуална рамка за процеса на одита на изпълнението – „Вложени ресурси на Входа (input) – дейност на институцията (работен процес, throughput) – междинни резултати, изразени в прогукти и услуги (output) – крайни резултати (по-широкото социално-икономическо и политическо въздействие, outcomes, impact)“³.

1.3. ОИ е тясно свързан и произтича от идеологията на така наречения „нов публичен мениджмънт“ (НПМ). Тази идеология е изложена в бестселъра на американските автори Озбърн и Геблер от 1992 г. „Да преоткрием държавното управление“ с подзаглавие „Как предприемаческият дух трансформира публичния сектор“. Идеите за НПМ водят до съществено преобразуване на управлението в публичния сектор в англосаксонските държави и най-вече в Австралия, Канада, Великобритания и особено в Нова Зеландия. Посочените автори формулират десет принципа на НПМ, формулирани като препоръки:

1/ насърчавай конкуренцията между тези, които извършват публични услуги;

² Стандартите, както и Указанията за ОИ са достъпни на интернет страницата на ИНТОСАЙ (www.intosai.org). Указанията са преведени и издадени от българската СП.

³ Срв. обяснителната схема, отразяваща тази рамка в Наръчника на СП на Холандия, с. 12.

- 2/ овласти гражданите чрез прехвърляне на контрола от бюрокрацията към съответната общност (на потребители);
- 3/ измервай изпълнението, като се фокусираш върху резултатите, а не върху вложените ресурси;
- 4/ бъди движен от цели, а не от правила;
- 5/ определи клиентите като потребители и им предложи избор: между училища, между обучителни програми, между възможности за жилище и т.н.;
- 6/ предотвратявай проблемите преди да възникнат вместо да предлагаш услуги след това;
- 7/ печели пари вместо просто да ги харчиш;
- 8/ децентрализирай властта и позволявай управление „с участие“;
- 9/ предпочитай пазарните механизми вместо бюрократичните;
- 10/активизирай всички сектори – публични, частни и тези с доброволно участие, за решаването на проблемите на съответната общност от потребители⁴.

1.4. Очевидно е, че ефективността, ефикасността и икономичността като отделни функционални характеристики в дейността на институциите от публичния сектор могат да бъдат обект на самостоятелни видове одити. Това се определя от целта и обхвата на съответния одит, т.е., в крайна сметка от това къде се поставя фокусът, ударението. Така се стига до изводът, че е възможно да има одит поотделно

на ефективността, съответно на ефикасността или икономичността. Този извод би бил неверен, ако бъде генерализиран и въведен в правило, тъй като между ефективността, ефикасността и икономичността има ясна логическа връзка, която неизбежно се отразява на обхвата на всеки ОИ, извършван с претенции за професионализъм. Така не е логично да се изследва въпросът за ефективността, т.е. постигането на определени резултати, без да се постави въпросът за цената, за разходите (финансови, като човешки труд, материални), необходими за постигането на тези резултати. Т.е. въпросът за ефективността е неизбежно и неотделимо свързан с този за ефикасността. Същото може да се каже и за връзката на икономичността с ефективността и ефикасността. Тази връзка се изразява чрез цената на придобиването на необходимите ресурси за постигането на определени цели. С други думи, получаването на относително пълна картина за съответната дейност на определена одитирана институция е *невъзможно без да се отчита логическата връзка между т. нар. три „Е“*⁵.

1.5. Анализът на връзките между трите „Е“ показва и още нещо. В съотношението „цели – ресурси – цена на ресурсите“ *ключово значение имат ресурсите (inputs)*. Те се придобиват и натрупват (в процеса на ежегодното получаване на бюджетни средства, чрез закупуването на необходимите сгради, материали и оборудване, чрез привличането

⁴ Вж. по-подробно Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 366-367. За елементи на НПМ се посочват следните принципни положения:

1/ менажерите трябва да разполагат с повече дискреция (свобода да вземат решения), и да бъдат отговорни за резултатите;

2/изпълнението (performance) да се оценява спрямо постигането на изрично формулирани цели;

3/ ресурсите да се разпределят съобразно резултатите;

4/ министерствата да се раздробят на повече независими действащи единици;

5/ да се предостави повече дейност на частния сектор;

6/ да се позволи по-голяма гъвкавост при набиране и задържане на персонал;

7/ да се режат разходи със стремеж да се постигне повече с по-малко (с. 368).

⁵ Става въпрос за английските наименования на ефективността, ефикасността и икономичността, съответно: „effectiveness“, „efficiency“, „economy“.

и сключването на договори с квалифициран персонал, чрез неговото обучение и квалификация като „човешки капитал“ и т.н.). Въпросът е, че във всеки определен период, в рамките на който са на разположение на съответната институция от публичния сектор за постигането на нейните цели, те са дадени, те са в относителен недостиг, т.е. винаги са ограничени като количество и качество. Именно тяхното количество и качество е с определящо значение за успешното постигане на съответните резултати. В крайна сметка, *ресурсите определят постигането на целените резултати, а не обратно*. Т.е. целите не „раждат“ ресурси, въпреки че изискват определено количество ресурси, за да бъдат постигнати.

1.6. Този извод може да бъде обоснован и през призмата на процеса на разпределяне на публичните средства. В дадена бюджетна година определена институция може да получи повече или по-малко пари за осъществяване на своите функции, т.е. за постигането на зададените ѝ цели. В тази ограничена разпределителна рамка целите (като относителна тежест и значимост) безспорно влияят на размера на предоставяния паричен ресурс. Това поражда впечатлението, че целите са определящи за размера на този ресурс. Да, но само в смисъла, че *изискват определен като количество и качество ресурс, за да бъдат постигнати*. Това важи обаче само тук, в този „отрязък“ от бюджетния процес, свързан с приемането на годишния бюджет. От гледната точка на изпълнението на бюджета, обаче, когато трябва да бъде използван предоставеният паричен ресурс, е очевидно решаващото въздействие на този ресурс за постигане на целите на

съответната институция. В крайна сметка, в по-широкия икономически и обществен контекст, относителният „превес“ на ресурсите спрямо целите се определя: 1/ от неизбежната ограниченост на тези ресурси, което *ограничава и постижимите цели*, и 2/ от по-голямата значимост на *фазата на изпълнението на бюджета* спрямо фазата на неговото приемане.

За ресурсите трябва да се посочи и тази особеност, че независимо от формата, в която се въплъщават (парична, материално-веществена или „личностна“, т.е. като персонал със съответна професионална квалификация), основен техен източник *са средствата на данъкоплатеца*, генерирани и разпределяни чрез съответни бюджетни или извънбюджетни сметки⁶.

1.7. Неизбежно тук възникват въпросите за съответствието между целените резултати и наличните ресурси. Въпросите са: достатъчни ли са наличните ресурси за постигането на набеязаните цели? Не са ли целите прекалено амбициозни, т.е. налице е количествен и качествен недостиг на ресурси, който блокира настъпването на резултатите? И най-важното: *какви са максималните резултати, които могат да се постигнат с наличните ресурси?* Възможно ли е да бъдат постигнати целите и с по-малко разходи, т.е. възможно ли е съответната институция да е „по-продуктивна, съответно да спестява разходи“?⁷ Тези въпроси се неизбежни при всеки ОИ. А тяхна изходна точка и смислов център е именно *проблемът за рационалното използване на наличните ресурси*. В този смисъл въпросът за постигане на целите не може да се постави абстрактно,

⁶ Новият ЗСП от 2010 г. използва не само понятието „публични средства“, но и „публични активи“ – като по-широко понятие, включващо и имуществата, като непарични активи (вж. пар. 1, т. 9 от допълнителната разпоредба).

⁷ В Наръчника на холандската СП се изтъква, че одитът за ефикасност трябва да даде отговор на въпроса: дали определени резултати могат да се постигнат с по-малко ресурси, или дали определени ресурси могат да доведат до постигането на повече резултати (с. 11).

сам за себе си. За *обществото като цяло, от позицията му на сбор от данъкоплатци*, същественото е не само постигането на определени резултати. По-важният въпрос е за *цената на постигането им*. Поради това, по мое мнение, в рамките на триадата (трите „Е“) *решаващо значение има ефикасността. Следователно, за да бъде наистина пълноценен, всеки ОИ трябва да се произнася за съотношението: „ресурси-резултати“*.

Тази логика намира потвърждение в наръчници на одитни институции с развити практики в областта на ОИ.

Така в Наръчника на СП на Финландия се подчертава, че „ОИ се фокусира върху държавното финансово управление като дейност, при която властите ползват ресурси за постигането на определени цели“ (с. 11). И по-нататък: „ОИ не се фокусира върху дейност, която няма съществена връзка с държавните финанси. Съществена връзка с държавните финанси означава, че *значими средства* (курсивът мой – В.Д.) се изразходват за тази цел или че дейността има значим ефект върху държавните приходи, разходи или активи. Одигът може да изследва действието на определено законодателство, ако то има пряко или косвено отражение върху държавните финанси. Дейността, предписана от законодателството, и съответните цели, които нямат тази връзка, не се изследват в одита, дори ако съответното законодателство и неговото прилагане са социално значими и имат за резултат съществени разходи за финансови организации извън бюджета.“

От тази логика излиза и Наръчникът на Европейската СП в цитираното по-горе определе-

ние на ОИ, където ударението се поставя не изобщо върху управлението, а върху доброто *финансово управление*, т.е. ефективността, ефикасността и икономичността при управлението на *общностните средства*.

1.8. Въз основа на изложеното може да се обобщи, че ОИ поначало се отнася до управлението (включващо придобиване и разпореждане) на ресурси (парични, материални, човешки) в рамките на публичния сектор; *управление, насочено към осъществяване целите на институцията (съответно на програма, функция, проект), чрез постигането на основата на разполагаемите ресурси на максимални резултати в количествено и качествено отношение*⁸.

2. Настоящата статия анализира проблематиката на ОИ от една, на пръв поглед, по-необичайна гледна точка: на *понятийния апарат и методологическия инструментариум (парадигмата) на административното право*. Имам предвид такива понятия като „управленска (аминистративна) функция“, „система от административни правомощия (компетентност)“, „дискреционна власт (оперативна самостоятелност)“, „административен акт“. Тези понятия обхващат, отразяват и теоретично синтезират, в свързаността им, значими страни от властническите отношения, които възникват и се развиват в процеса на *държавното управление*. Значимото място на въпросната парадигма при изследването на този вид одит се определя пряко от *неговия обект – управлението*. Без анализ на административното законодателство, както ще стане дума по-надолу в изложението, не е възможно да се даде отговор на проблема

⁸ Законът за администрацията от 1998 г. съдържа изключително прецизен нормативен текст, който подкрепя излаганата тук теза за същностната характеристика на ОИ. Според чл. 2, ал. 6 администрацията планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите.

за приложното поле на ОИ. Именно методологията на административното право позволява, по мое мнение, да се изследват редица въпроси в рамките на този проблематичен кръг и да се предложат убедителни – както в теоретично, така и в практическо отношение, решения⁹.

3. ОИ се отнася до дейността на институциите в публичния сектор, но не до всяка дейност.

3.1. Очевидно е, че законодателството и парламентарният контрол, които изпълняват съдържанието на дейността на Народното събрание, са извън това приложно поле. Извън приложното поле на ОИ са и правомощията на президента, възложени му по конституция. Това се отнася и до правораздаването, осъществявано от съдилищата в страната, до дейността на прокуратурата и на следствието. Казано обобщено, специфичните функции на парламента, на съдебната власт и на президентската институция, съответно актовете, в които намират израз тези функции, *не са обект на одит на изпълнението*. И това е напълно логично и оправдано, то произтича пряко от принципите, възложени в действащата Конституция. Става въпрос най-вече за принципа за разделение на властите, но и като цяло за статуса на тези висши държавни институции.

Така парламентът и президентът черпят своята легитимност пряко от народа като

суверен. От друга страна органите на съдебната власт разполагат с конституционно установена независимост спрямо другите власти. Самата СП черпи своята легитимност и пълномощия (мандат) от волята на парламента. В този смисъл е абсурдно тя да оценява ефективността и ефикасността, например, на законодателната дейност на Народното събрание или на президентските функции, тъй като това би означавало превръщането ѝ в своеобразна четвърта власт, която пряко участва в политическия процес и дори получава надмощно положение спрямо тях, в разрез с конституционно и законово предоставените ѝ мандат и правомощия¹⁰.

3.2. Безспорно е, че одитите на изпълнението, осъществявани от СП, поначало обхващат дейност (функция или функции), която по съдържанието си е *управленска, административна, изпълнително-разпоредителна*. И това е ясно изразено в разпоредбите на ЗСП и в посочените актове ИНТОСАЙ и на Европейската СП, в които приложимостта на одита се свързва с термини като: „всички равнища на управление“, „административна дейност“, „финансово управление“.

И тук се поставят основни въпроси, с оглед на точното и прецизно очертаване на приложното поле на ОИ: дали цялата управленска (административна) дейност, осъществявана в рамките на публичния сектор, е обект на този одит? Или само част от нея? И коя част?

⁹ Изрично подчертавам, че анализите и изводите се основават на институционно-функционалната организация на публичния сектор, която безспорно има системен характер. С други думи, тук публичният сектор се разглежда в съответствие с принципа на разделение на управленския труд като система от обособени специализирани, но и допълващи се в дейността си институции, в които се концентрират публичните функции и публичните средства, осигуряващи осъществяването им.

Извън обсега на проучването са управлението на междунституционни програми и проекти, включително и особеностите на управлението на средствата от Европейския съюз.

¹⁰ Логически това би означавало СП да се превърне в нещо като „свръхпарламент“, в „свръхпрезидент“, съответно в „свръхсъд“. Не е необходимо да се коментира повече подобна абсурдна теза!

Отговорите на тези въпроси изискват анализ на съдържанието на административната дейност на институциите от този сектор.

4. На изтъкнатите въпроси може да се отговори, само ако се има предвид принципното условие, което е възприето и трайно установено в професионалните правила и в практиката на съвременните СП, а именно, че политическото целеполагане е извън обхвата на ОИ.

4.1. Това принципно условие означава, че целите на определени законодателно установени или формуирани от правителството политики се приемат за даденост и не се подлагат на дебати от СП. Съображението е, че всяка СП е независима институция, тя не е участник в политическите дебати и процеси. „Назърбването“ с оценяване на целите на политики, формуирани от законодателната и изпълнителната власт, би я изложило на риска от политически натиск и влияние. Целите на политиките на изпълнителната власт се приемат само за отправна точка при ОИ. Тук се оценява дали, доколко и как се постигат тези цели. Това означава, че се оценява доколко е пригоден *инструментарият (средства¹¹ и ресурси)* за прилагането и съответно постигането на целите на определена политика.

Тезата е убедително формулирана, например, в Наръчника за ОИ на СП на Канада. „Правителствените политики често започват като партийни платформи, „бели книги“ или политически речи, които нямат официален статут или законодателна основа като национални политически цели. Те придобиват формален статут на програмни политически цели, когато се въплътят в законодателството и/или получат правителствено финансиране. Когато се достигне тази фаза одиторите могат да проверят как тези политики са били приложени и дали са постигнати целите им. Принципно положение е, че при одитите *поначало се проверява прилагането* (курсивът мой – В. Д.), а не развитието на определена политика и не се поставя под въпрос съдържанието и смисълът на правителствените програми и политики. Това е въпрос за парламентарен дебат и контрол. Ако резултатите от одита подлагат на съмнение законодателството и правителствената политика, одиторите могат да станат участници в един „партизански“ политически дебат“ (1.6.3.).

Сходни са аргументите в тази насока, изложени и в Ръководството за ОИ на СП на Великобритания, където се посочва, че е „важно да се направи разграничение между целта на отделната политика (която не може да се поставя под въпрос от одиторите), и икономичността, ефикасността и ефективността, с които тази политика се прилага (което може да се проверява и оценява от одиторите) – 1.16¹².

¹¹ Тук „средства“ се използва само като понятие, което е „сдвоено“ с категорията „цел“. В този смисъл понятието „средства“ не означава пари, а обхваща всичко извън ресурсите, целият инструментариум, който се прилага за постигане на зададените цели. Инструментите за постигането на цели могат да бъдат например разрешения, одобрения, принудителни административни мерки, административни наказания, сделки и договори, сключвани и изпълнявани в изпълнение на държавна политика (типични са договорите и сделките на централните банки като държавни институции) и т.н.

¹² Тези принципни положения дават добра отправна точка, но остават проблематични при конкретно прилагане, тъй като не решават въпроса за ясното разграничаване между политика и действия по нейното прилагане. Въпросът може да получи отговор само въз основа на конкретен анализ на отделно национално законодателство и на практиката по прилагането му.

4.2. В основата на този деклариран принцип очевидно стои идеята за ясното разграничаване на сферите на политическото управление, от една страна, и на неполитическото професионално управление, от друга, в публичния сектор. И съобразно с това се очертава и приложното поле на ОИ. ОИ трябва да изключи политическото управление и *да се ограничи до професионалното управление, при което политическото целеполагане е даденост*. Професионалното управление е дейност в помощ и в изпълнение по прилагане на политическото управление (целеполагане). В този смисъл то е *само прилагащо управление*. Именно тук е *същинското приложно поле на ОИ*.

С оглед на този основополагащ критерий трябва конкретно да се постави и реши проблемът: кое в дейността на институциите в публичния сектор с административни функции е обект на ОИ?

4.3. Решаването на този проблем неизбежно се натъква на въпроса *доколко са разграничени ясно в нормативно, функционално и организационно отношение посочените сфери на политическото и на професионалното неполитическо управление в публичния сектор*. Очевидно е, че липсата на ясна разграничителна линия поставя сериозни пречки пред ОИ. Подобна липса, т.е. неясната граница между политическото и професионалното начало в управлението, неизбежно води до обяснима и оправдана свръхпредпазливост у всяка СП, предвид на очевидния риск от въвлечане в изводи и оценки, които ще бъдат квалифицирани

като професионално необективни и политизирани¹³. С оглед на това, *наличието на подобна ясно очертана граница може да се определи като базисно условие за успешна практика при ОИ*. При това трябва да се има предвид трудността да се разграничи политическото управление (целеполагане) от действията по неговото прилагане.

Доколко съществува такава граница в публичния сектор в България? И дали тя е нормативно очертана?

5. Отговорът на тези въпроси изисква – преди всичко, да се направи едно съществено разграничение.

5.1. Поначало управленска (административна) дейност осъществяват институциите от централната и местната изпълнителна власт (правителството, министерства, агенции, изпълнителни агенции, кметства и т.н.). В този смисъл именно тези институции би следвало да са най-типичните адресати на ОИ.

Ако се вземе за пример отделна институция на изпълнителната власт, се установява, че като цяло в дейността ѝ могат да се открият принципно *два вида управленски функции*.

На първо място, това е основната ѝ функция (съответно функции)¹⁴, която тази институция е овластена да изпълнява. Основната функция

¹³ Пишещият тези редове имаше възможност лично да се убеди в широкото разпространение на тази нагласа сред ръководствата на върховните одитни институции. На конгреса на ИНТОСАИ в Мексико през 2007 г., по повод на обсъжданата тема за ролята на СП по отношение на формулирането и прилагането на индикатори за развитие (глобални, национални, институционални), представителите на множество СП, особено тези със съдебни функции, в преобладаващия случай от „латинска“ Европа и Латинска Америка, изразиха ред опасения и възражения. Те посочиха, че активността на съответната СП в тази насока може да доведе до руска от въвлечането в политически дебати и до накърняване на независимостта и професионалната обективност.

¹⁴ В много случаи става въпрос не само за една функция, а за няколко, дори за множество функции, изпълнявани от една институция. Например институцията (министерство, комисия, агенция и т.н.) може да съчетава функция по насърчаване на определени сектори в икономиката, по подпомагане на рискови групи от населението

(функции) е израз на нейната „мисия“ и оправдава съществуването и функционирането на институцията като част от публичната власт. *Основната функция намира юридически израз в компетентността (системата от правомощия) на органите на институцията и поначало е насочена „навън“, до широк кръг адресати – физически и юридически лица.* Основната функция (компетентността) намира израз в *подзаконови административни актове*, издавани и прилагани от оправомощени органи на институцията (министри, председатели на агенции, комисии, изпълнителни директори и т.н.).

Определени административни органи, овластени от Конституцията и от съответен закон, могат да издават и да прилагат подзаконови актове с *нормативен характер*¹⁵. Типичен пример са Министерският съвет и министрите като централни органи на изпълнителната власт¹⁶. Казано обобщено, органите на изпълнителната власт издават и прилагат подзаконови нормативни и ненормативни актове. Сред ненормативните актове основно място заемат *индивидуалните административни актове* като волеизявления, с които се създават права или задължения, или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, съответно отказите за издаване на такива волеизявления¹⁷. В относително по-редки случаи се издават и т. нар. „общи административни актове“, кои-

то също като индивидуалните актове имат еднократно действие, но за разлика от тях се отнасят до неопределен брой лица¹⁸.

На второ място, наред с основната си функция (функции) всяка институция на изпълнителната власт осъществява и *вътрешно управление като неосновна, спомагателна функция*. Спомагателната функция подпомага осъществяването на основната функция, като цели постигането на рационална и ефективна вътрешна организация. Спомагателната функция също намира израз в норми, във вътрешни правила, както и в индивидуални актове. И правилата, и индивидуалните актове, израз на спомагателното вътрешно управление, не са адресирани „навън“ и поначало не засягат правата и интересите на лица извън съответните институции¹⁹.

5.2. Тук трябва да се подчертае, че в законодателството ни, на основата на постиженията на българската административноправна наука, вече се прави *ясно разграничение между държавен орган, от една страна, и неговата администрация, от друга*²⁰. Заслугата за това принципно разграничение е на приетия през 1998 г. *Закон за администрацията (ЗАДМ)*. Това разграничение важи съответно и за орган на изпълнителната власт и администрацията на този орган. Държавният орган и администрацията са носители на различни видове правосубектност. Държавният орган

(хора с увреждания, социално слаби), регулативна функция (създаване на подзаконова уредба), функция по надзор (контрол), упражняван за спазването на определени законови и подзаконови правила и т.н. Вж. за това по-долу в изложението.

¹⁵ Вж. чл. 2, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

¹⁶ Според чл. 114 от Конституцията Министерският съвет приема постановления, разпореждания и решения. С постановления правителството приема и правилници и наредби като нормативни актове.

¹⁷ Вж. легалното определение на този акт в чл. 21, ал. 1 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) от 2006 г.

¹⁸ Вж. определението, съдържащо се в чл. 65 АПК.

¹⁹ Тези именно актове (наричани в административноправната теория „вътрешнослужебни актове“) има предвид разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т.3 от АПК, като ги изважда от приложното поле на кодекса, но само доколкото те не засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица.

²⁰ Вж. класическата публикация по този въпрос на Костов, М., Компетентността като правосубектност на държавен орган, сп. „Правна мисъл“, № 3, 1979, с. 35-47.

е едноличен или колегия от физически лица и притежава и упражнява *властническа правосубектност, като компетентност, като система от правомощия*. За разлика от държавния орган администрацията, сред която действа този орган, може да бъде обособена само като юридическо лице²¹.

В заключение: *понятието „институция на изпълнителната власт“ обхваща сумарно както административните органи, упражняващи тази власт чрез своята компетентност, така и подпомагащите ги администрации, с присъщите им различни типове правосубектност*.

Но и други институции и органи в публичния сектор извършват административна дейност. Това са институции и органи с *административни правомощия* извън централната изпълнителна власт, *неподчинени на правителството и ползващи се със статут на независими органи* (например Българската народна банка, Комисията по финансов надзор, Съветът за електронни медии, Комисията за регулиране на съобщенията). Като правило тези институции са създадени и действат въз основа на специални закони и по правило мнозинството от състава на ръководните им органи се избира от парламента. Тук също може да се установи наличието на двете основни категории управленски функции – основните, насочени „навън“, от една страна, и спомагателните, вътрешни, от друга.

5.3. Управленска дейност, но само като спомагателна функция, безспорно извършват и институциите на *законодателната*

и съдебната власт чрез оправомощени свои органи (например председателят на Народното събрание, както и Висшият съдебен съвет, ръководителите на различни по степен съдилища, прокуратури, следствени служби). В това си качество те се подпомагат от съответни администрации.

Институциите от публичния сектор извън изпълнителната власт при осъществяване на спомагателните си управленски функции също приемат и прилагат правила, съответно издават и ненормативни, съответно индивидуални актове.

И така, ***управленска дейност – като спомагателна, вътрешна функция, се извършва от всички институции в публичния сектор.***

6. По отношение на основното, външно управление, както и на спомагателното вътрешно управление, осъществявани от изпълнителната власт, ключово значение имат наред с конституционните разпоредби най-вече нормите на Закона за администрацията.

6.1. ЗАдм съдържа ясна, прецизна и изчерпателна уредба на статуса и функциите на институциите (органи и администрации) на изпълнителната власт. Законът урежда централните органи на изпълнителната власт и техните администрации, съответно:

²¹ В този смисъл вж. разпоредбите на ЗАдм относно:

1/ органите на държавна власт (имат се предвид държавните органи изобщо), съответно органите на изпълнителната власт (Министерски съвет, министрите, председателите на държавни агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителни агенции, областните управители и т.н. – глава четвърта, чл. 19 – чл. 31), и 2/ техните администрации (например администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрациите на комисиите, изпълнителните агенции, териториалните администрации и т.н. – глава пета, чл. 34 – чл. 62). Администрациите се обособяват като юридически лица и подпомагат дейността на съответните органи.

- Министерският съвет и неговата администрация;
- Министър-председателят;
- Заместник министър-председателите;
- Министрите като органи и министерствата като администрации;
- Председателите на държавни агенции като органи и агенциите като администрации;
- Държавните комисии като органи и техните администрации;
- Изпълнителните директори като органи и изпълнителните агенции като администрации (чл. 19, ал. 2 и чл. 38, ал. 1).

Законът урежда и териториалните органи на изпълнителна власт и техните администрации, съответно:

- Областни управители като органи и областни администрации;
- Кметове на общини, на райони и кметства и кметски наместници (чл. 19, ал. 3 и чл. 38, ал. 2).

ЗАгм трябва да се тълкува и прилага систематично заедно с други нормативни актове, които се отнасят до материята на държавното управление. Тук от значение са и текстовете на Закона за държавния служител (ЗДСл), в Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), както и в устройствените правилници (УП) на Министерския съвет и на министерствата.

6.2. Преди всичко трябва да се открийт органите, натоварени с управленски функции въз основа на *ясен политически мандат (пълномощия)*, получен чрез избиране от Народно събрание или чрез преки избори, съгласно Конституцията. Такива са Министерският съвет, министър-председателят, министрите, кметовете.

Несъмнено сред този кръг от органи трябва да се търсят тези, които осъществяват политическо управление, включващо и определяне на целите на съответната политика (целеполагане).

За Министерския съвет като централен колегиялен орган на изпълнителната власт, освен конституционната уредба в чл. 105 и чл. 106, това е изрично уредено на законово равнище в чл. 20, ал. 3 от ЗАгм. Наред с това дейността на Министерския съвет е уредена и в Устройствовия правилник на МС и на неговата администрация. Анализът както на конституционните разпоредби, така и на законовата и на подзаконовата уредба, позволява да се направи изводът, че дейността на правителството като висш орган на изпълнителната власт *поначали не може да бъде обект на ОУ*, тъй като тази дейност се отнася както до *целеполагане, така и до ръководство, координация и контрол, които са изцяло в областта на политическото управление*. Доказателство за този извод е обстоятелството, че аналогично на конституционната уредба разпоредбите както на ЗАгм, така и на устройствовия правилник, също са пределно общи и принципни. Достатъчно е да се посочи чл. 6 от подзаконовия акт, в който се определят най-общо функциите на правителството по ръководство на вътрешната и външната политика в различни области, на основата на приети от него *стратегии и програми*.

Правомощията на МС като централен колегиялен орган на изпълнителната власт с обща компетентност (чл. 20, ал. 1 от ЗАгм) са правомощия по формулиране, общо ръководство, координиране и контрол на държавната политика като цяло²².

Очевидно е, че оперативното провеждане на тази политика – като сбор от специ-

²² Част от тази политика се формулира и обективира на законово равнище чрез законопроектите, внасяни в парламента от МС.

ализирани в отраслово и функционално отношение политики, е в компетентността на членовете на МС: министрите, както и на други специализирани административни органи. Изразеното в нормативната уредба не е случайно. То е израз на традиционно и отдавна утвърдило се в практиката на съвременните държави разделение на управленския труд в изпълнителната власт. Разделението между формулирането на политиката като целеполагане, и съответно общо ръководство, координация и контрол, от една страна, и оперативното ѝ осъществяване чрез определени средства и ресурси, от друга страна²³. Това разделение има и ясен бюджетно-финансов израз. Бюджетът на правителството като орган, овластен с така очертаните правомощия, е отделен от бюджетите на министерствата и другите институции на изпълнителната власт. Именно в тези бюджети се концентрират ресурсите, необходими за постигане на политиките, формулирани принципно от МС.

6.3. В обобщение на изложеното се поставя въпросът: може ли да се смята, че същинският „домен“ на ОИ е именно дейността на специализираните органи на изпълнителната власт. Те оперативно осъществяват общата политика, формулирана от МС, но вече като сбор от специализирани, конкретни политики с определени цели, и съответно със средства и ресурси, необходими за постигането им.

Такъв извод, обаче, е проблематичен. Оказва се, че и при специализираното управление, осъществявано от министрите, нормативната уредба предоставя широко пространство за политическо целеполагане, ръководство, координиране и контрол!

Така според ЗАгм министърът е централен едноличен орган на изпълнителна власт със специална компетентност, който ръководи министерство, като съответно ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика (чл. 25).

Дори беглият, неизчерпателен анализ на УП на министерствата също потвърждава това заключение. Така УП на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма овластява министъра с правомощия, които не оставят съмнение за наличието на „обширна“ политическа дискреция. Разпоредбите на чл. 5, ал. 1, включващи близо 40 точки, му предоставят правомощия за ръководство, координиране, контролиране и провеждане на държавната политика в областта на икономиката, енергетиката и туризма (Вж. т. 1 до т. 10, т. 12 до т. 17, т. 19 до т. 23, т. 29 до т. 32).

Езикът на законодателя е недвусмислен и в рамките на УП на Министерството на земеделието и храните. Чл. 6 също оправомощава министъра да провежда национална политика в различни области: развитие на растениевъдство и животновъдство, зърнопроизводство, търговия и съхраняване на зърно и фуражи, поливно земеделие, контрол върху храни, организиране, координация и контрол на Общата селскостопанска политика, политиката по безопасност на храните и Общата политика по рибарството на ЕС (т. 1, 2, 3, 4, 10 и т.н.).

Сходни разпоредби се съдържат и в чл. 3 и чл. 4 от УП на Министерството на труда и социалната политика относно правомощията на министъра да ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната

²³ В този смисъл МС не е всекомпетентен орган, който може да изземва и съответно оперативно да осъществява правомощия на другите органи на изпълнителната власт. За критиката на количествената концепция за компетентността и съответно на теорията за „всепоглъщащата“ компетентност вж. Костов, М., Цит. съч., с. 36-40.

политика в областта на доходите и жизнено-то равнище, социалното осигуряване, защитата при безработица и насърчаването на заетостта, пазара на труда, трудовата миграция, социалните инвестиции и социалната закрила, социалното включване, и т.н.

По аналогичен начин е конструирана уредбата и в УП на останалите министерства.

6.4. При този подход на законодателя, предоставящ правомощия с *генерални властителни разпоредби*, изводът, който може да се направи, е еднозначен! Независимо че упражняват своите функции на основата на приета от правителството програма (чл. 6 от УП на Министерския съвет и на неговата администрация), *министрите запазват политическа дискреция в широки рамки*, да разработват, организират, координират и контролират държавна политика в определените им области.

При това анализът на законовата и подзаконовата уредба не дава основание за каквото и да е извод, че законодателят поставя някаква разграничителна линия между политическото и неполитическото при основните, външни управленски правомощия на министрите. Напротив, налага се изводът, че както при Министерския съвет, така и тук *всяко управленско действие на тези органи се третира като политическо!* Очевидно е, че законодателят свързва политическия мандат (пълномощия) на тези органи с квалифицирането на основната им, насочена „навън“ управленска компетентност като изцяло политическа. С други думи, *„политичността“ на мандата придава изцяло „политичност“ и на тези управленски правомощия*. А това означава, че според законодателя – по отношение на тези органи на

изпълнителната власт, *ОУ не е възможен*. Ако подобен одит се извърши, той неизбежно ще наруши основното професионално изискване за ненамеса на СП в политическия процес.

6.5. Съществен „щрих“ в разграничението между политическо управление и професионално управление при органите на изпълнителната власт внасят разпоредбите на чл. 27 от ЗАдм, който урежда и фигурата на така нареченият *„политически кабинет“*. Политическият кабинет функционира на пряко подчинение и съответно подпомага дейността на министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите, председателите на държавни агенции²⁴ и областните управители (ал.1). Кабинетът е организационна структура със съвещателни, контролни и информационно-аналитични функции, която подпомага съответния орган на изпълнителна власт при определянето и провеждането на правителствената политика в сферата на неговите правомощия, както и при представянето ѝ пред обществото (ал. 2). За реализирането на програмата на МС политическият кабинет предлага на органа на изпълнителна власт стратегически приоритети, цели и решения, свързани с неговата компетентност, и следи за тяхното изпълнение (ал. 3).

С оглед на това е очевидно, че, съгласно идеологията на ЗАдм, наличието на политически кабинети ясно определя управлението, осъществявано от министър-председателя, от заместник министър-председателите и от министрите *като политическо управление*.

Нещо повече, тези кабинети са доказателство и за политическия характер на управле-

²⁴ Според чл. 47, ал.1 държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство (курсивът мой – В.Д.). Тази принципна разпоредба ясно подчертава близостта на агенцията до министерството от политическа гледна точка, от гледната точка на овластяването и на двете институции с политическа дискреционна власт в лицето на оглавяващите ги органи.

нието, осъществявано от председателите на агенции и областните управители, независимо от това, че те *имат непряк, политически мандат*, опосреден от мандата на правителството.

6.6. Въз основа на изложеното може да се направи изводът, че *основните, външни управленски функции на изброените органи на изпълнителната власт, не могат да бъдат обект на одит на изпълнението*, тъй като са свързани с формулирането и упражняването на **политическа дискреционна власт, изразяваща се в целеполагане, ръководство, координиране и контрол**, и поради това законодателството ги квалифицира като политика.

7. Различен е случаят с два други вида органи в рамките на централната изпълнителната власт.

7.1. Това са *държавните комисии, подчинени на правителството или на министър, и изпълнителните директори на изпълнителните агенции, които са подчинени на министър*.

При тези органи *липсват политически кабинети*. Разпоредбите на чл. 50-52 за държавната комисия и съответно на чл. 54-55 за изпълнителната агенция ясно показват, че *тук управлението не се третира като политическа дейност*. Комисията осъществява

контролни, разрешителни и регистрационни функции, а изпълнителната агенция обслужва физически и юридически лица, както и изпълнява дейности и услуги, свързани с осигуряване на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Липсата на политически кабинети и естеството на дейността (контролна, разрешителна, регистрационна, обслужваща) е ясен знак, че *основната управленска функция на тези органи се третира от законодателя като прилагане на политика*, формулирана от висшестоящ административен орган! С други думи, на този „етаж“ на държавното управление липсва политическата дискреционна власт, а е налице само **прилагаща административна власт**²⁵.

7.2. И така, стига се до принципния извод, че управлението, осъществявано от Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите, председателите на държавни агенции и областните управители като основна, външна компетентност, трябва да се *квалифицира като политика* от гледна точка на професионалните правила на СП и – *следователно, е извън обхвата на ОУ*.

Поради неполитическия характер на основните управленски функции, осъществявани от държавните комисии към МС или към министър, както и от изпълнителните директори на изпълнителните агенции – в рамките на централната изпълнителна власт, *те подлежат на ОУ*²⁶.

²⁵ Тук подчертавам изрично, че прилагащата административна власт също може да притежава характеристиките на дискреционна власт (компетентност). Не може да се твърди, че в този „разрез“ на държавното управление прилагащата административна власт е равнозначна на обвързана компетентност. Тази дискреция, обаче е неполитическа и в този смисъл е подчинена на политическата дискреция. С други думи традиционната в административноправната наука двойка теоретични понятия: „дискреционна власт (оперативна самостоятелност) – обвързана компетентност“ е изцяло приложима за професионалното неполитическо управление. За тези две основополагащи категории на административното право вж. Лазаров, К., Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност, София, 2000.

²⁶ СП е извършила ОИ на редица изпълнителни агенции, например на: Изпълнителната агенция по лекарствата – през 2007 г., Изпълнителната агенция по лозата и виното – през 2007 г., Изпълнителната агенция „Социални дейности“

8. Анализиранияте нормативни решения са с принципен характер и доказват, че законодателят изгражда разграничителната линия между политическия и неполитическия, професионален (прилагащ) мениджмънт в изпълнителната власт, образно казано, не по „хоризонтала“, а по „вертикала“.

8.1. Това означава, че няма разграничение в рамките на основната функция (компетентността) на определен орган, съответно на политически и на неполитически (професионални, прилагащи) правомощия. Тук няма ясна граница между целеполагането и прилагането. Границата се изгражда по „вертикала“, по линията: орган, овластен с правомощия за политическо целеполагане, съответно ръководство, координация и контрол, от една страна, и съответно – подчинени органи и длъжностни лица, натоварени с прилагаща управленска власт, от друга. Професионалната, прилагаща управленска власт подпомага политическото управление и несъмнено, в този смисъл, прилага „сътвореното“ от него!

8.2. Логична последица и продължение на този подход на законодателя би било също така и други органи и длъжностни лица с неполитически мандат да бъдат натоварени само с правомощия за неполитическо професионално управление. И действително законодателството дава основание за подобно принципно заключение. Още в конституционната разпоредба, отнасяща се до държавните служители, се установява, че те са длъжни да се ръководят единствено от

закона и да бъдат политически неутрални (чл. 116, ал. 1).

ЗАдм поначало разграничава *два вида администрация – обща и специализирана* (чл. 5). Докато общата администрация подпомага осъществяването на правомощията на съответния държавен орган (вкл. орган на изпълнителната власт) като *ръководител на администрацията (т.е. вътрешната му власт)*, специализираната администрация подпомага осъществяването на *правомощията на съответния орган, свързани с неговата компетентност* (очевидно се има предвид неговата основна, външна власт) – чл. 5, ал. 1 и 2. Приложното поле на тези текстове се отнася до всеки „орган на държавна власт“ и неговата администрация²⁷ и обхваща и органите на изпълнителна власт и техните администрации.

От своя страна Законът за държавния служител (ЗДСл) урежда така наречените „ръководни служители“. Те са съответно „главен секретар“, „секретар на община“, „главен директор на „главна дирекция“ и „директор на дирекция“ и „ръководител на инспекторат“ (чл. 5, ал. 1 и 2).

Безспорно тези ръководни служители и най-вече ръководителите, принадлежащи към специализираната администрация, са *натоварени с професионалното, неполитическо управление* в публичния сектор, включително в изпълнителната власт, на централно и на местно равнище.

8.3. По отношение на спомагателната, вътрешна функция, ЗАдм съдържа разпоредба с ключово значение. *Ръководител на съот-*

на Министерството на отбраната, Изпълнителната агенция за насърчаване на дейността на малките и средни предприятия – през 2007 г., Изпълнителната агенция по сортоизпитване, апробация и семеиконтрол – през 2008 г., Изпълнителната агенция по трансплантация – през 2010 г. (Вж. интернет страницата на СП).

²⁷ Тук се включват парламентът, органите на съдебната власт, независимите органи с административни правомощия и съответните им администрации.

Ветната администрация е оглавяващият я орган на държавна (включително изпълнителна) власт (чл. 3 от ЗАДМ).

Изрично трябва да се подчертае, че ръководството на общата и специализираната администрация от страна на органа на изпълнителна власт не е част от политическата му компетентност, то е неpolitическо качество. Това ръководство е неизбежна последица и логичен завършек от обособяването на спомагателната, вътрешна управленска функция (компетентност). Така всеки орган на изпълнителна власт, който оглавява съответната администрация, съчетава и упражнява паралелно две управленски функции: основната, адресирана „навън“ компетентност, която при посочените по-горе органи на изпълнителна власт има политически характер, и наред с нея – спомагателната, вътрешна компетентност. В този смисъл двете категории компетентност се съчетават не само в рамките на една институция на изпълнителната власт, както бе посочено по-горе в изследването, но могат да се съчетават и в лицето на органа, който оглавява институцията²⁸.

Тези изводи могат да се илюстрират с примери от уредбата, съдържаща се в УП на министерствата. Те съдържат подробна регламентация на общата и специализираната администрация, ръководена от съответните министри. Така например в министерството на икономиката, енергетиката и туризма са създадени 13 специализирани дирекции. Директорите на тези дирекции са професионалните управленци, които подпомагат министъра при осъществяване на политическите му функции. Подзаконовият акт възлага например на дирекция „Икономи-

ческа политика“ (съответно овластява оглавяващия я директор) осъществяването на широк кръг от дейности, изброени в чл. 26, т. 1 до 29. Анализът на текстовете показва, че става въпрос за подпомагаща министъра компетентност, състояща се главно от *разработващи, аналитични, информационни, вътрешни организационни, вътрешни координиращи и вътрешни контролни правомощия*.

По аналогичен начин е изградена уредбата на останалите дирекции от специализираната администрация, например дирекция „Енергийни политики, стратегии и проекти“ (Вж. чл. 31) и дирекция „Туристическа политика“ (чл. 37).

На главния секретар на министерството е дадена власт да координира и контролира административните звена за точното спазване на нормативните актове и на законните разпореждания на министъра (чл. 13, ал. 1 и 2).

Тълкуването на посочената уредба показва, че законодателят е разграничил ясно основната компетентност на органите на изпълнителната власт от спомагателната компетентност, независимо от това, че двете категории компетентност могат да се съчетават в лицето на един орган. Тези функции намират израз и в две основни категории актове (волеизявления) на съответния орган на изпълнителна власт: нормативни и ненормативни административни актове, от една страна, и вътрешнослужебни актове, от друга.

8.4. Всичко изложено дотук дава основание за извода, че при органите на изпълнителна власт с политическа компетентност *приложното поле на ОУ се ограничава до спомагателната вътрешна управленска функция (компе-*

²⁸ Това е очевидно при едноличен орган – министър, кмет, областен управител. При колегиялни органи, които оглавяват съответни администрации, всъщност ръководството на администрацията се осъществява пак еднолично – от председателя на колегиялния орган (например министър-председателят за администрацията на МС). Този

тентност). Обект на одита е дейността на съответните подразделения в администрацията (дирекции), адресати са професионалните управленци, оглавяващи и ръководещи тези подразделения (директори), съответно главния секретар. Но главен адресат на одита, в крайна сметка, е и *министърът в неополитическото му качество на ръководител на администрацията*. Още повече, че неополитическото ръководство на администрацията е компетентност (правомощия), т.е. не само право, но и задължение. Това, което са овластени да правят директорите на дирекциите от специализираната администрация, а и от общата администрация, според устройствените правилници на министерствата, *министърът като ръководител е длъжен да изисква от тях да бъде извършвано ефективно, ефикасно и икономично*²⁹.

В крайна сметка ръководителите на администрацията чрез упражняването на професионалната си административна власт подготвят крайните административни или вътрешнослужебни актове на министъра³⁰. Техните действия поначало нямат „излаз навън“. От този принцип се прави изключение, съгласно принципите на административното право, само когато министърът изрично им делегира власт за издаването на „външни“ актове³¹.

принцип се прилага и при органи с административни правомощия извън изпълнителната власт (например председателя на Комисията за защита на конкуренцията), както и при органи, които не осъществяват административни правомощия като основна функция (например председателят на Народното събрание осъществява ръководство на парламентарната администрация).

²⁹ Пряко доказателство за това е изтъкнатата вече разпоредба на чл. 2, ал. 6 от ЗАдм. Несъмнено задължаването на администрацията да бъде ефикасна, съответно ефективна, означава овластяването на нейния ръководител да изисква това от нея.

³⁰ Сметната палата е извършила през последните години ОИ на множество дирекции, като подразделения на специализирани администрации в различни институции от публичния сектор. Вж. например одитите на Дирекция „Управление на средствата от Европейския съюз“ от 2006 г., Дирекция „Централно звено за финансиране и договаряне“ от 2006 г., на Дирекция „Национален фонд“ от 2006 и 2010 г., Дирекция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (Всички тези дирекции са към Министерството на финансите), на Дирекция „Международна правна закрила на детето и международни осиновявания към Министерството на правосъдието от 2007 г., на Дирекция „Наука и образование“ към Министерството на земеделието и проговолството от 2007 г. и на Дирекция „Земеделие и гори“ към същото министерство от 2008 г., на Дирекция „Финансово-контролна дейност“ към Министерството на вътрешните работи от 2009 г. Всички тези одити са публикувани на интернет страницата на Сметната палата.

³¹ Друго съществено изключение от този принцип, което заслужава отделно проучване, е при управлението на средства от Европейския съюз. Тук управленската схема изрично допуска натоварването на директори на дирекции с правомощия на управляващи органи на оперативни програми, с което се напуска пирамидалния принцип на концентриране на властта в министъра.

9. Така очертаният нормативен регулативен модел е приложим и за кметовете и специализираните изпълнителни органи по места.

Кметовете също упражняват политическа компетентност, обусловена от техния политически мандат. Тази компетентност не подлежи на ОИ. *Но в неополитическото им качество на ръководители на специализираните изпълнителни органи в общината те несъмнено са главни адресати на ОИ*. Чл. 44 от Закона за местното управление и местната администрация, който урежда компетентността на кмета, ясно разграничава политическите правомощия (ал. 1, т. 1) от неополитическите правомощия (ал. 1, т. 2).

10. В рамките на публичния сектор възниква и проблемът за независимите органи, неподчинени на правителството, които упражняват административна компетентност.

10.1. Типичен пример, както вече посочих, са органите на Българската народна банка (управител, подуправители, управители

лен съвет), Комисията по финансов надзор, Съветът по електронни медии, Комисията за регулиране на съобщенията.

И тук основният въпрос е *дали тяхната управленска дейност може да се квалифицира като политика или като неполитическо, професионално, прилагащо администриране?*

Анализът на законодателството предоставя сериозни аргументи в полза на окачествяването на управлението на тези органи като неполитическо. Преди всичко, самият ЗАдм заема ясна позиция, като окачествява административните правомощия на държавните комисии в рамките на централната изпълнителна власт като неполитически. Разбира се, тук се излиза от предпоставката, че подчинеността на държавната комисия на правителството, съответно на ресорен министър, означава подчиненост на ясно формулирано целеполагане, съответно ръководство и контрол, с „авторство“ висшестоящия орган. Може да се направи аналогия с органите, формирани от Народното събрание, и независими от централната изпълнителна власт, които са подчинени в дейността си на политическото целеполагане, материализирано в съответния закон, и съответно контролирани от парламента. Постава се въпросът дали тази аналогия е пълна, т.е. дали целеполагането на Народното събрание лишава изцяло от „политичност“ функциите на тези органи и съответно им е предоставена само прилагаща административна власт?

Типичен пример в това отношение, който позволява да се направят значими анализи и обобщения, е Комисията по финансов надзор (КФН). Комисията, съгласно устройствения си закон – ЗКФН, е подчинена в дейността си на целите за защита интересите на инвеститорите, застрахованите и осигурените лица, както и на осигуряването на стабил-

ност, прозрачност и доверие на финансовите пазари (чл. 11). Въпросът е: може ли да се твърди, че регулативните и надзорните функции на комисията (чл. 12 от закона), осъществявани за постигане на законовите цели, са по същността си професионално, неполитическо управление. Отговорът на този въпрос не е еднозначен.

10.2. Преди всичко трябва да се посочи, че КФН разполага с нормотворчески правомощия да създава подзаконова уредба с ранг на наредби и инструкции. И това, според чл. 12, т.1 от ЗКФН, е част от *регулативната функция на комисията*. Към тази функция, съгласно закона, принадлежи и издаването на указания по прилагането и тълкуването на законодателството, което този орган прилага (срв. чл. 12, т.1 и чл. 13, ал.1, т. 4 от закона). От тази категория са и основните насоки за дейността на комисията, приемани и публикувани съгласно чл. 13, ал.1, т.2.

По мое мнение регулативната функция, която по съдържание включва нормативни и тълкувателни актове (указания), от една страна, както и актове със стратегическо значение (основните насоки), от друга, страна, трябва да се квалифицира като продължение на политическото целеполагане и по тази причина би следвало да се квалифицира като част от политическото управление. Поради това предприеманите действия *не трябва да подлежат на ОУ*, а да се приемат за гаденост и на тази основа да се оценява останалата част от основната работа на комисията.

10.3. „Останалата основна дейност (работа)“ несъмнено е надзорната ѝ функция, съдържанието на която е очертано в чл. 1, ал.3. Това съдържание се материализира в правомощията по издаване на разрешителни административни актове, съответно откази за издаване, извършване на проверки

по документи и на място, както и прилагане на принудителни административни мерки и налагане на административни наказания (т. 1-3). Очевидно е, че издаваните актове са *актове по прилагане на политика*, част от която е формулирана и от самата комисия в рамките на регулативната ѝ функция³².

10.4. На основата на този пример може да се изгради принципен критерий, отнасящ се до независими органи, осъществяващи регулативни и надзорни функции. *Регулативната функция*, поради обстоятелството, че включва нормативни, тълкувателни или други актове с общо, принципно значение, трябва да се третира като продължение на политическото целеполагане и в този смисъл *като политическо управление, неподлежащо на ОУ*.

Обратно, *надзорната функция*, поради своя индивидуализиран характер, *свързан с прилагането* както на закони, така и регулативни нормативни и ненормативни актове, следва да се третира като професионално управление, като прилагаща административна власт и съответно *да бъде обект на такъв одит*³³.

11. Досега анализът се концентрираше върху органите на изпълнителната власт, съответно органите с административни правомощия, осъществявани като основна функция.

Очевидно е, с оглед на обхвата на разпоредбите на ЗАдм, отнасящи се до всички

органи на държавна власт, че принципният критерий, изграден тук, е приложим и за вътрешните управленски функции на органите извън изпълнителната власт. Тези органи, доколкото оглавяват администрации, които подпомагат основната им компетентност и следователно имат *неполитическо ръководно качество* по смисъла на чл. 3 от ЗАдм, *също могат да бъдат адресати на ОУ*, отнасящ се до ефективността, ефикасността и икономичността в дейността на тези администрации. Това несъмнено важи и за такива висши държавни органи, като например президента, председателя на Народното събрание, главния прокурор, председателите на върховните съдилища, Висшия съдебен съвет. Качеството им на висши ръководители в държавата не може да бъде препятствие за проверяване и оценяване на ефективността, ефикасността и икономичността при упражняването на другото им качество – на ръководители на администрации.

12. Следваща изключително важна насока на анализа е уредбата, съгържаша се в ЗФУКПС.

12.1. Този закон урежда вътрешното управление (и контрола, като част от това управление) в целия публичен сектор, принципно и всеобхватно, независимо от това в коя институция (организация) се осъществяват, при това от гледна точка на финансовата му страна, т.е. в същностната му свързаност с публичните средства. Докато анализираното дотук административно за-

³² Регулирането и контролът (надзорът) като административни функции са ясно разграничени в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Законът свързва регулирането с установяването на нормативни изисквания, а административният контрол – с издаването на индивидуални актове (Вж. чл. 1, ал. 3 и ал. 4). За този закон по-подробно Вж. Димитров, В., Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност – край на нормотворческия етатизъм или едно трудно начало, сп. „Търговско право“, 2003, № 5, с. 52-76.

³³ Българската СП извърши ОИ за ефективността на надзорната функция на Съвета за електронни медии (СЕМ) през 2010 г. Докладът за резултатите от одита е публикуван на интернет страницата на палатата.

конодателство урежда управлението, като се абстрахира от тази свързаност, ЗФУКПС регламентира вътрешното управление вече като *финансово управление*. Финансовото управление се третира като цялостен процес, интегриран в дейността на всички организации, които се разпореждат с публични средства (чл. 5, ал.1 във връзка с чл. 2). Смиът на тази всеобхватна уредба е именно да се наложат изискванията не само за законосъобразно, но и добро (ефективно, ефикасно и икономично) финансово управление на публичните средства (чл. 7, ал. 1, т. 4 във връзка с пар. 1, т. 3). Така ЗФУКПС подчертава връзката на вътрешното управление на публичните средства (и съответно публичните активи) с *целите* на съответната организация в публичния сектор.

В този смисъл законът допълва „чистото“ административно нормативно регулиране, съдържащо се в ЗАдм, ЗДСл и УП на МС и на министерствата, с финансова уредба.

12.2. ЗФУКПС допълва и разпореждат на ЗАдм относно функциите на ръководителите на институциите (организациите) в публичния сектор с възлагането на *управленска отговорност* за законосъобразното и добро (ефективно, ефикасно и икономично) управление на публичните средства с оглед постигане на целите на съответните организации³⁴. Управленската отговорност на ръководителите и съответно финансовото управление и контрол позволява да се види

връзката на целите на политическото и професионалното управление в публичния сектор с ресурсите (публичните средства), които стоят в неговата основа, с „издръжката“ на това управление, осигурявана от обществото, в качеството му на сбор от данъкоплатци. Доброто финансово управление осигурява надеждната основа за всяка добра политика.

В този смисъл *ръководителите на институциите в публичния сектор са управленци, които не само осъществяват политика, не само ръководят професионалното администриране в съответната институция, но носят отговорност и съответно ръководят финансовото управление!* Ролята им на ръководители на финансовото управление намира, по мое мнение, и организационен израз. Става въпрос за това, че докато специализираната администрация ги подпомага в осъществяването на основната, външна управленска функция (компетентност), общата администрация (и най-вече звената „Финансово-стопански дейности“, „Управление на собствеността“, „Правни дейности“, „Човешки ресурси“, „Информационно обслужване и технологии“³⁵) ги подпомага главно като финансови управленци.

12.3. Възниква и въпросът дали финансовото управление не е обособено като *отделна вътрешна функция*, наред с функцията за спомагателно, вътрешно администриране? Има основание за такава теза и достатъчно

³⁴ Институтът на „управленската отговорност“ е нов за българското законодателство и правна традиция и заслужава обстойно самостоятелно изследване. Тук може да само да се посочи определянето на същността на този институт от авторитетния автор Робърт де Конинг, един от идеолозите на разработването и въвеждането на системата за финансово управление и контрол в публичния сектор на страните – членки на ЕС, със заслуги и за въвеждането на тази система в България от 2006 г. Според авторът „управленската отговорност е концепция в рамките на правителствената политика, която изисква лицата, заемащи публична длъжност, периодично да отговарят на въпросите, отнасящи се до тяхната дейност и да бъдат държани отговорни за упражняването на тази власт... Управленската отговорност означава управленецът да бъде отговорен не само за вземането на финансови решения, но и за това тези решения да се взимат и прилагат за осигуряване по най-добър начин на интересите на обществото“ (Robert de Koning, Public Internal Financial Control, 2007, p. 52).

³⁵ Вж. чл. 7, ал.1 от ЗАдм за звената в общата администрация.

аргументи в нейна защита. Тези аргументи се съдържат в уредбата на ЗФУКПС, който подробно очертава съдържанието на финансовото администриране и контрол (Вж. глава трета на закона – „Елементи на финансовото управление и контрол” – чл. 10 до чл.15). При това тази функция е предоставена за ръководство, според изтъкнатите разпоредби на закона на ръководителите на организациите в публичния сектор³⁶.

Финансовата управленска функция включва и целеполагане (чл. 7, ал.1). Тук трябва да се подчертае, че това не е политическо, а *финансово целеполагане*. Целите на финансовото управление са *подчинени на политическите цели*, изграят подпомагаща роля и са основни ориентири в дейността на администрацията (специализирана и обща)³⁷.

12.4. Съпоставката между спомагателната вътрешна управленска функция, от една страна, и финансовото управление и контрол, от друга, показва една съществена разлика. Тя се изразява в обстоятелството, че *спомагателната функция е специализирана*. Тази специализираност е неизбежна последица от същността ѝ връзка със специализираната

основна компетентност³⁸. *Поради специалността на основната компетентност, специална е и спомагателната вътрешна компетентност*. Именно специалността на основната и на спомагателната функции води до специализиране и на част от администрацията в съответната институция.

За разлика от това ЗФУКПС урежда финансовото управление като *функция с относително стандартизирано и универсализирано съдържание*. Това произтича от особеностите на управлението на пари и имущества, като публични активи. По тази причина съдържанието ѝ не се определя така пряко от специалната основна компетентност.

12.5. Безспорно е, че финансовото управление и контрол във всички институции на публичния сектор, от гледна точка на ефективност, ефикасност и икономичност, като управление и разпореждане с публични средства и други публични активи попада в обхвата на одитната компетентност на СП. Този извод е очевиден и не се нуждае от особена аргументация. *Тази управленска функция, упражнявана от всички институции в целия публичен сектор, е типичен обект на ОИ*.

Българската СП извършва този вид ОИ обикновено като част от така наречения „одит на финансовото управление”, но той може да се извършва и като самостоятелен одит.

По-важно е да се изтъкне, че високонпрофесионалният ОИ изисква двете вътрешни функции да се проверяват и оценяват през призмата на трите „Е” в *свързаността им, а не поотделно*. С други думи, както изисква посоченият чл. 2, ал. 6 от ЗАДМ, който е истински „мост”, свързващото звено между двете вътрешни управленски функции, постигнатите *резултати на спомагателното*

³⁶ Както при функцията по спомагателното вътрешно администриране, финансовото управление се ръководи едноточно – от едноличен държавен орган или от председател на колегиален орган (министър, председател на агенция, изпълнителен директор на изпълнителна агенция, кмет, съответно министър-председател, председател на комисия и т.н.).

³⁷ Целите на вътрешните функции са подчинени на политическите и други цели, свързани с основните външни функции, и в този смисъл могат да се разглеждат като система от подцели. Тази йерархия при целеполагането е обективно обусловена от подчинеността на вътрешните функции (спомагателната административна и тази по финансово управление и контрол) на основната, външна компетентност на съответния държавен орган.

³⁸ М. Костов изтъква, че компетентността на всеки държавен орган е винаги специална, тъй като е истинският юридически корелат на принципа на разделението и специализацията на управленския труд (Костов, М., Цит. съч., с. 43).

специализирано управление следва да се оценяват в съпоставка с финансово управляваните ресурси.

Това се отнася и до връзката на основната административна функция, която има характера на прилагаща административна власт (например надзорна компетентност), и финансовото управление. Резултатите, постигнати от прилагащото управление, трябва да се проверяват и оценяват въз основа и във връзка с управлението на ресурсите в съответната институция.

В този смисъл финансовото управление като управление на ресурси трябва да се разглежда като *неизбежен компонент* при всеки ОИ, който обхваща външна прилагаща компетентност или подпомагаща специализирана функция.

13. В обобщение на целия анализ дотук, може да се очертае следната картина на приложното поле на ОИ в публичния сектор:

13.1. Одитът на изпълнението се отнася до неполитическото професионално управление в публичния сектор.

Това управление обхваща, на първо място, определен кръг основни, външни управленски функции на органи с административни правомощия, които се определят като *прилагаща административна власт*.

На второ място, професионалното управление обхваща цялото *вътрешно управление* в публичния сектор, като включва спомагателното специализирано управление, както и функцията на финансово управление и контрол.

В областта на основните, външни административни функции (компетентност) ОИ е приложим само за прилагащата административна власт, която обхваща:

- 1/ *управлението, осъществявано от неполитическите административни органи на изпълнителната власт, като държавните комисии към правителството и към отделни министри, както и изпълнителните директори на изпълнителни агенции към отделни министри, и*
- 2/ *надзорната компетентност на независими органи, които осъществяват регулативни и надзорни административни функции;*

ОИ е приложим за цялата област на вътрешното управление в публичния сектор и във всяка институция обхваща:

- 1/ *спомагателната специализирана административна функция (компетентност), и*
- 2/ *функцията по финансово управление и контрол*³⁹.

13.2. Така установеното в действащото позитивно право приложно поле на ОИ в публичния сектор не е абсолютно и непро-

³⁹ Вътрешното управление, осъществявано от съответен ръководен орган на всяка институция и подпомагано от нейната обща и специализирана администрация, може да получи бюджетно – финансово изражение и чрез така нареченото „програмно бюджетиране“, т.е. бюджетиране, насочено към резултати. Тази проблематика изисква отделно обстойно изследване. Тук може само да се отбележи, че кратката история на усилията за въвеждане на този тип бюджетиране (чрез политики и конкретизиращите ги програми, изпълнявани от администрацията в съответната институция и нейния ръководител) в публичния сектор в България има успехи, но и провали. Основният проблем и пречка за цялостното и последователно провеждане на този подход, очевидно свързан с идеологията на НПП, е нереформираното бюджетно законодателство и най-вече устройствения бюджетен закон – Законът за устройство на държавния бюджет от 1996 г.

менимо. То, разбира се, *зависи от законодателното усмотрение в рамките на Конституцията* и може да се променя в зависимост главно от това дали се разширява, или стеснява границата между политическото и професионалното управление при упражняване на основните функции на органите на изпълнителната власт и на други органи с административни правомощия. И най-вече – в зависимост от това ***дали законодателят стеснява, или разширява обсега на политическата дискреционна власт в управлението на публичния сектор.***

Литература

1. Hague, Rod and Martin Harrop, Comparative Government and Politics. An Introduction, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 366-367.
2. Костов, М., Компетентността като правосубектност на държавен орган, сп. „Правна мисъл“, № 3, 1979, с. 35-47.
3. Лазаров, К., Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност, София, 2000.
4. www.intosai.org **ИА**