РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министерство на финансите

X

Изх. №
София

ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д О К Л А Д
ОТ
ГЪЛЪБ ДОНЕВ – ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

ОТНОСНО: Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Агенция „Митници“, приет с Постановление № 227 на Министерския съвет от 2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛИ И МИНИСТРИ,

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и чл. 11, ал. 1 от Закона за митниците, внасям за разглеждане от Министерския съвет проект на Постановление на Министерския съвет (ППМС) за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Агенция „Митници“, приет с Постановление № 227 на Министерския съвет от 2021 г.

Проектът на Постановление на Министерския съвет е разработен в съответствие с последователната политика на правителството за повишаване на ефективността в държавната администрация, оптимизиране на административните структури, премахване на дублиращи се функции и звена, ограничаване на административните разходи и подобряване на качеството на провежданите публични политики.

В резултат на извършен детайлен анализ на функциите, структурата и натовареността на административните звена в Агенция „Митници“, са идентифицирани проблемни области, свързани с разделяне на функции, вътрешно дублиране на методически и контролни компетенции, разнородност на дейности в рамките на едно структурно звено и неоптимално разпределение на човешкия ресурс спрямо новите предизвикателства пред митническата администрация.

Предлаганите с проекта на постановление изменения и допълнения са структурирани в три основни групи:

1. Първата група промени, предложени с проекта на Постановление на Министерския съвет са насочени към оптимизиране на организационната структура на Агенция „Митници“ и повишаване ефективността на административната дейност. С проекта се предвижда окрупняване и преструктуриране на административни звена намаляване на вътрешните нива на йерархия, премахване на функционалното дублиране и оптимизиране на числеността на персонала.

С проекта се предлага общата щатна численост на Агенция „Митници“ да бъде намалена с 35 щатни бройки. Анализът на заетостта на длъжностите показва, че оптимизирането на числеността може да се осъществи чрез съкращаване на свободни и трайно незаети щатни бройки, както и чрез преструктуриране на административни звена, без това да нарушава ефективното изпълнение на законоустановените функции на агенцията и осъществяването на методическото ръководство.

Основните структурни промени в тази група включват:

✓ Закриване на дирекция „Последващ контрол“ и преразпределение на функциите ѝ към дирекции „Митническо законодателство“ и „Акцизно законодателство“.

В Централното митническо управление (ЦМУ) методическото ръководство по прилагането съответно на митническото и акцизното законодателство е обособено в дирекции „Митническа дейност и методология“ и „Акцизна дейност и методология“, докато на дирекция „Последващ контрол“ са възложени методически, координационни и контролни функции по отношение на същите материалноправни институти, реализирани в рамките на проверките и ревизиите по реда на чл. 84-84д от Закона за митниците и чл. 48 от Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза. Налице е реално функционално припокриване при тълкуването и прилагането на митническото и акцизното законодателство. Контролните органи от специализираните звена за последващ контрол в териториалните дирекции получават методически указания от различни централни дирекции за идентични казуси, което поражда противоречива административна практика. Дублиране на процеса по методическо обезпечаване и контрол налага закриване на дирекция „Последващ контрол“ и функционална концентрация - прехвърляне на митническите контролни функции към дирекция „Митническо законодателство“, а на акцизните - към дирекция „Акцизно законодателство“. По този начин ще се осигури ясно определяне на отговорностите при осъществяване на дейностите по последващ контрол.

✓ Закриване на дирекция „Административно обслужване и комуникации“ и преразпределение на функциите ѝ към дирекции „Човешки ресурси и административно обслужване“ и „Международни отношения и институционален етикет“.

Дирекция „Административно обслужване и комуникации“ е звено в общата администрация, което концентрира едновременно деловодното обслужване, архива, връзките с обществеността и институционалния протокол. Обединяването на деловодните дейности с медийни, комуникационни и протоколни функции, които нямат вътрешна оперативна съвместимост, води до размиване на отговорностите, усложняване на вътрешната координация и неравномерно разпределение на натовареността. Настъпилите промени в начина на предоставяне на административните услуги, дигитализацията и автоматизацията на процесите налага преструктуриране на дирекцията чрез групиране на сродните функции в съответните специализирани звена. Закриването на дирекцията и преразпределянето на деловодната дейност към дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“, а на протокола - към международното звено, окрупнява сродни административно-обслужващи звена, което ще повиши качеството на услугите, постигане на по-голяма ефективност и оптимизация на управлението.

✓ Обособяване на Звено за връзки с обществеността на пряко подчинение на директора на Агенция „Митници“.

Към настоящия момент функциите по връзки с обществеността са организационно разпределени в дирекция „Административно обслужване и комуникации“. Динамичната среда, в която функционира Агенция „Митници“, засиленият обществен интерес към дейността по противодействие на митническите и валутните нарушения, както и необходимостта от осигуряване на максимална прозрачност, изискват бърза, гъвкава и директна комуникация. За постигане на пълна независимост на медийната политика и директна отчетност пред ръководството е необходимо извеждането на тази дейност в самостоятелно звено на пряко подчинение на директора на Агенция „Митници“, извън структурата на общата и специализираната администрация. Спецификата на медийната среда и необходимостта от денонощно информационно обслужване определят характерни особености на работния процес в това звено. Неговият обхват не се ограничава в рамките на стандартно установеното работно време за администрацията. Служебните ангажименти на експертите по комуникации се изпълняват в режим на непрекъсната оперативна готовност, включително в почивни и официални празнични дни. Характерът на митническата дейност (свързана със задържания на контрабандни стоки, акции на ГКПП и извънредни брифинги) изисква възможност за незабавна реакция и своевременно оперативно реагиране по всяко време на денонощието. Новото структурно позициониране ще позволи на звеното да организира и координира централизирано публичната дейност на Агенция „Митници“, като участва пряко в подготовката, обезпечаването и провеждането на медийните изяви както на ръководството, така и на служителите на агенцията. Това ще гарантира бързина при вземането на решения, ще предотврати административните забавяния при предоставяне на информация и ще осигури единен и професионален подход при представянето на институцията пред обществеността.

- ✓ Преместване на дирекция „Международни дейност“ в общата администрация и разширяване на нейните функции, с ново наименование „Международни отношения и институционален етикет“.

Предлага се дирекция „Международна дейност“ да бъде обособена като структурно звено в общата администрация под наименованието дирекция „Международни отношения и институционален етикет“, с оглед характера и съдържанието на осъществяваните от нея функции. Съгласно чл. 5 от Закона за администрацията, разделението на администрацията на обща и специализирана се основава единствено на функционалния критерий и естеството на подпомагането, което съответното административно звено оказва на органа на държавна власт. По силата на чл. 5, ал. 2 и 3 от Закона за администрацията, общата администрация подпомага органа при осъществяване на правомощията му като ръководител на съответната администрация, създава условия за дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по обслужването, включително протоколни дейности и връзките с обществеността (чл. 7, ал. 2 от закона), като специализираната администрация подпомага органа при осъществяването на правомощията, свързани с неговата специална материална компетентност. Съгласно Закона за митниците, специалната материална компетентност на митническите органи е свързана с прилагането и изпълнението на митническото и акцизното законодателство и осъществяването на съответните административни и контролни функции. Изпълнението на общата митническа политика се осъществява от оперативните митнически учреждения и специализираните дирекции в Централното митническо управление чрез пряко прилагане на европейските регламенти. Дирекция „Международна дейност“ не осъществява пряко функции, попадащи в обхвата на тази специална материална компетентност. Нейните функции са хоризонтални, организационни, логистични, протоколни и координационни, като имат за цел да създадат административни условия за функционирането на специализираните звена при контактите им с европейски и международни институции. Обособяването на дирекция „Международна дейност“ в общата администрация укрепва нейната роля като

координационен център между ръководството на агенцията, всички специализирани дирекции, Министерството на финансите, Министерство на външните работи и европейските институции. Предвижда се и разширяване на функциите на дирекцията с дейности по цялостното управление и координация на проекти и програми, финансирани със средства на Европейския съюз. Промяната е обусловена от необходимостта от централизиране и оптимизиране на дейностите по подготовката, кандидатстването, изпълнението, финансовото отчитане и приключване на проектите, с оглед осигуряване на единен подход и ефективна координация. С възлагането на посочените функции на дирекция „Международни отношения и институционален етикет“ ще се постигне по-ясно разпределение на отговорностите, по-добра координация между ангажираните структурни звена и по-ефективно управление и контрол на средствата, предоставени по проекти и програми на Европейския съюз. Промените ще осигурят и по-ясно разграничаване между функциите на общата и специализираната администрация.

✓ Обособяване на финансовия контрольор като самостоятелно звено на пряко подчинение на директора на Агенция „Митници“.

Дейността на финансовия контрольор по осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължения и извършване на разходи по чл. 13, ал. 3, т. 3 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, към настоящия момент е организационно интегрирана във финансовата дирекция. Налице е йерархична зависимост на финансовия контрольор от ръководството на дирекцията, чиито финансови актове, договори за обществени поръчки и разходни документи подлежат на негова проверка. Това създава риск от нарушаване на принципа за разделение на отговорностите и ограничава обективността на контролната функция. Обособяването на финансовия контрольор като самостоятелно звено/длъжност на пряко подчинение на директора на Агенция „Митници“ гарантира пълна функционална независимост при упражняване на предварителния контрол.

✓ Актуализиране на термините и описанието на дейностите на отдел „Звено по сигурността“, в съответствие с действащата нормативна уредба.

По отношение на отдел „Звено по сигурността“ не се предвиждат устройствени или функционални промени, нито преструктуриране или промяна в неговата численост и подчиненост. Текстовото описание на функциите на отдела в действащия правилник съдържа остаряла терминология и се нуждае от прецизиране в съответствие с действащата специална нормативна уредба. Терминологията относно компютърните системи и работни станции за обработка на класифицирана информация следва да бъде синхронизирана с Наредбата за сигурността на комуникационните и информационните системи и легалната дефиниция за комуникационна и информационна система (КИС), включваща отделни работни станции, несвързани в мрежа (§ 1, т. 19 от Допълнителните разпоредби на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Необходимо е изрично отразяване на дейностите по провеждане на обучение в изпълнение на Наредбата за общите изисквания за гарантиране на индустриалната сигурност (при сключване и изпълнение на договори, свързани с достъп до класифицирана информация съгласно ЗЗКИ). Описанието на дейностите по отбранително-мобилизационна подготовка (ОМП) следва да бъде прецизирано в съответствие с чл. 34 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и Наредбата за дейностите и задачите по ОМП. Тези дейности са възложени на отдела поради тяхната тематична свързаност с разработването, поддържането и съхраняването на планове, съдържащи класифицирана информация с ниво „държавна тайна“ по Приложение № 1 към ЗЗКИ. Промените имат изцяло редакционен и уточняващ характер и целят правна яснота без разширяване или промяна на предметната компетентност на отдела.

Целите, които се поставят с първата група промени, са: оптимизиране на структурата и състава на персонала, намаляване на административните разходи,

преодоляване на функционалното дублиране, премахване на излишни междинни нива на йерархия, повишаване на оперативността и публичната прозрачност на агенцията, повишаване на бързината на вътрешноведомствените процеси.

Очакваните резултати от прилагането на първата група промени са:

- намаляване на общата щатна численост на Агенция „Митници“ с 35 щатни бройки и оптимизиране на разходите за персонал;
- закриване на две дирекции в Централното митническо управление („Последващ контрол“ и „Административно обслужване и комуникации“) и концентрация на техните функции в сродни звена;
- създаване на ясно разграничаване между общата и специализираната администрация в съответствие със Закона за администрацията;
- повишаване на оперативната независимост на звената по предварителен финансов контрол и публични комуникации чрез пряка подчиненост на административния ръководител;
- премахване на дублиращи функции и звена, окрупняване на структурни звена в агенцията и обединяване на звена с аналитични функции.

2. Втората група промени е насочена към актуализиране и систематизиране на специализираните контролни, аналитични, и разследващи функции на агенцията, концентрация на дейността по извършване на лабораторните анализи с цел повишаване на борбата срещу трансграничната престъпност и адаптиране към промените в европейското законодателство.

Конкретните промени в тази група включват:

✓ Централизиране на лабораторната дейност.

Предвижда се преструктуриране на дирекция „Централна митническа лаборатория“ в Централното митническо управление, като съществуващите досега отдели „Митническа лаборатория Русе“ и „Митническа лаборатория Пловдив“ към съответните териториални дирекции преминават като структури към дирекция „Централна митническа лаборатория“. Разпределението на свързани по характер функции между различни организационни структури създава необходимост от допълнителна координация и ограничава възможностите за единно управление и планиране на наличния експертен и технически капацитет. При преминаване на отделите „Митническа лаборатория“ към дирекция „Централна митническа лаборатория“ в ЦМУ ще се създадат условия за уеднаквяване на организацията и практиките при извършване на лабораторни изследвания, по-ефективно използване на специализираната апаратура и експертния потенциал, както и по-гъвкаво разпределение на ресурсите съобразно необходимата специализирана компетентност. Предложената структура ще доведе до централизирано заявяване, разпределяне и изпращане на проби за изследване. Това ще улесни планирания и специфициран за разработване нов информационен модул „Резултати от изследване на стоки“ за създаване на справочна база данни за всички изследвани в лабораториите стоки, която да е достъпна за автоматизиран анализ на риска. Предложената промяна ще доведе до обединяване на звена с аналитични функции на централно и териториално ниво и окрупняване на структурни звена в агенцията.

✓ Централизация на функциите по противодействие на наркотрафика и прекурсорите.

Съществена част от упражнявания митническия контрол заема противодействието на незаконния трафик на наркотични вещества и техните прекурсори. Спецификата на този вид нарушения, трансграничният им характер, високата степен на обществена опасност и динамично променящите се способи за пренасяне, укриване и разпространение на наркотични вещества налагат висока степен на специализация на административния капацитет, единен подход при оценката на риска и ефективна централизирана

координация на действията на митническите органи при осъществяването на дейностите, свързани с противодействието на незаконния трафик на наркотични вещества и техните прекурсори. Централизацията на функциите по противодействие на незаконния трафик на наркотични вещества и прекурсори в рамките на дирекция „Разузнаване и разследване“ ще създаде условия за концентрация на специализирания експертен и оперативен капацитет и за изграждане на единен подход при събирането, обработването и анализ на информацията, оценката на риска и планирането на контролните действия. Това ще позволи своевременно идентифициране на взаимосвързани случаи, рискови маршрути, способи за укриване и други индикатори, характерни за незаконния трафик на наркотични вещества, включително, когато отделните прояви се установяват на различни места и в рамките на различни митнически учреждения. От съществено значение е необходимостта от единна координация и взаимодействие с компетентните национални и международни институции и служби, както и от своевременен обмен и ефективно използване на информацията, получавана от митническите органи и партньорските служби. Централизираната структура ще осигури необходимия капацитет за координиране на действията при случаи с повишена степен на риск и при установяване на взаимосвързани нарушения, което ще ограничи риска от разпокъсване на информацията, дублиране на дейности и неефективно използване на наличните ресурси.

✓ Централизиране на дейността по разследване.

С проекта се предлага и централизиране на административното звено, заето с дейността по разследване, възложена в компетентност на разследващите митнически инспектори. С предлаганата промяна се цели оптимизация на административната структура в съответствие с принципите на Закона за администрацията и повишаване на ефективността на производството по реда на НПК. Необходимостта от централизиране на структурата на разследващите митнически инспектори произтича от спецификата на осъществяваната от тях дейност, необходимостта от единен подход при организацията и провеждането на разследванията, както и от стремежа към повишаване на ефективността на използвания кадрови и експертен ресурс. Към настоящия момент функциите по разследване са организирани преимуществено на териториален принцип. Този модел създава предпоставки за различия в организацията на работата и практиката при осъществяване на разследващата дейност, обусловени от спецификата и обема на работата в отделните териториални звена. Окрупняването и намаляване на вътрешните нива на йерархия ще даде възможност за уеднаквяване на практиката при извършване на действията по разследването и прилагането на относимите разпоредби на НПК и специалното законодателство. Ще се постигне по-добра координация с прокуратурата и другите компетентни органи, включително чрез определяне на единен организационен механизъм за взаимодействие и комуникация. Ще се оптимизира и административното и ръководното управление на разследващата дейност чрез единно планиране, отчетност и анализ на резултатите, като по този начин ще се подобри контрола върху бързината и качеството на разследванията, чрез централизирано проследяване на сроковете, натовареността, движението и резултатите по досъдебните производства. Предвид спецификата на разследващата дейност, този модел би позволил разграничаване на разследващата функция от текущата организация на дейността на отделните териториални структури, като същевременно се запази възможността за извършване на необходимите действия на територията, на която това е необходимо. Предвижданата промяна не следва да се разглежда като ограничаване на териториалния обхват на дейността, а като промяна в начина на управление и разпределение на разследващия ресурс, при която оперативната организация се извършва централизирано. Подобен модел съответства и на характера на Агенция „Митници“ като административна структура, при която организацията на специализираните функции следва да осигурява единно управление, координация и контрол.

✓ Институционализиране на представителството в Европол.

Регламентира се представителството на Агенция „Митници“ в Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол). Това ще позволи да се развие и засили оперативното сътрудничество и обмена на оперативна информация с партньорски служби както в рамките на Европейския съюз, така и с трети страни.

Целите на втората група промени са повишаване на сигурността на външните европейски граници, пресичане на контрабандните потоци и корупционните рискове, централизирано заявяване, разпределяне и изпращане на проби, бързина и ефективност.

Очакваните резултати от прилагането на втората група промени са:

• повишаване на ефективността на митническия контрол, оптимизиране на използването на човешкия и експертния ресурс;

• подобряване на обмена и анализа на информацията, укрепване на капацитета на Агенция „Митници“ за превенция и противодействие на незаконния трафик на наркотични вещества и прекурсори;

• повишаване на качеството на разследването на нарушенията и престъпленията от компетентността на агенцията;

• засилено международно оперативно сътрудничество чрез постоянното представителство в Европол;

• окрупняване на структурни звена в агенцията и обединяване на звена с аналитични функции.

3. Третата група промени включва изменение на Постановление № 215 на Министерския съвет от 1999 г. за приемане на Устройствен правилник на Министерството на финансите и за преобразуване и закриване на административни структури към министъра на финансите.

Проектът на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Агенция „Митници“ съдържа и изменение на Постановление № 215 на Министерския съвет от 1999 г. за приемане на Устройствен правилник на Министерството на финансите и за преобразуване и закриване на административни структури към министъра на финансите, съгласно което числеността на персонала на Националната агенция за приходите се намалява със 119 щатни бройки, а този на Агенция „Митници“ се намалява с 35 щатни бройки. С предложената промяна ще се постигане по-ефективно съотношение между административния ресурс и реално изпълняваните функции чрез създаване на условия за насочване на наличния човешки ресурс към дейности с пряко значение за изпълнението на основните функции на агенцията.

Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове проектът на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Агенция „Митници“, заедно с доклада на министъра на финансите, частичната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Координация и модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет, са публикувани на интернет страниците на Агенция „Митници“, на Министерството на финансите и Портала за обществени консултации, за срок от 30 дни, съгласно чл. 26, ал. 4, изречение първо от Закона за нормативните актове.

В съответствие с чл. 26, ал. 5 от Закона за нормативните актове, справката за постъпилите предложения в хода на обществените консултации, заедно с обосновката за неприетите предложения, е публикувана на интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации.

Проектът на акт е съгласуван с всички министри и с дирекциите от администрацията на Министерския съвет, с чиято функционална компетентност е

свързан, съгласно чл. 32, ал. 1 и ал. 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, като становищата им са отразени, съгласно приложената към доклада справка.

За приемането на проекта на акт не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания, поради което е изготвена финансова обосновка по приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация за актове, които не оказват въздействие върху държавния бюджет.

Проектът на акт не оказва влияние и не засяга правната сфера на икономическите оператори.

По проекта на акт е изготвена частична предварителна оценка на въздействието.

Проектът на Постановление на Министерския съвет не съдържа разпоредби, транспониращи актове на Европейския съюз. Предложенията на проекта на акт на Министерския съвет не са в противоречие с ангажиментите на българската страна, произтичащи от членството ѝ в Европейския съюз. Промените са свързани с оптимизиране на организационната структура на Агенция „Митници“, както и към актуализиране и систематизиране на специализираните контролни, аналитични, и разследващи функции на агенцията, и целят подобряване на работните процеси. В тази връзка към проекта на постановление на Министерския съвет не е приложена справка за съответствие с европейското право.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛИ И МИНИСТРИ,

С оглед изложеното по-горе и на основание чл. 11, ал. 1 от Закона за митниците и чл. 8, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам Министерският съвет да приеме предложения проект на Постановление за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Агенция „Митници“.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

1. Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Агенция „Митници“;
2. Съгласувателни становища и справка за отразяване на становищата;
4. Частична предварителна оценка на въздействието;
5. Становище на дирекция „Координация и модернизация на администрацията“;
6. Финансова обосновка;
7. Проект на съобщение за средствата за масово осведомяване.

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
И МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

X

ГЪЛЪБ ДОНЕВ