

7. ПРЕПОРЪКИ

Направените препоръки са съобразени с няколко фактора. Първо, това са наличните препоръки към Агенция „Митници“ и НСПП на чуждестранни консултанти по проекти на ФАР. Второ, това са препоръки от „Краун Ейджънтс“ по договора за реформа в митници. Трето, взети са предвид целите и финансовата рамка, заложи в *Бизнес стратегията на митническата администрация на Република България и Детайлизирания финансов план на бюджетните и човешките ресурси, необходими за пълното прилагане на Бизнес стратегията на митническата администрация на Република България*. Въпреки че списъкът с препоръки може да бъде по-дълъг, предложените препоръки се фокусират предимно върху намаляване на рисковете, произлизащи от участието на транспортния сектор в контрабандни практики.

Институционално и международно взаимодействие

- 1. Електронен обмен на информация в реално време с митнически служби на съседните страни.** С установяването на такъв обмен ще се елиминират различни видове митнически нарушения (вж. глави 4 и 5). Българските митнически и гранични власти ще могат да сравняват дали данните (за вида, количеството, стойността и произхода на стоката), предоставени от преминаващите транспортни средства, са същите като представените на прилежащия ГКПП в съседната държава. Подобен електронен обмен ще улесни анализа на рисковете на отделните ГКПП, а и ще ускори обработването на документите, като значително ще подобри транспортните възможности на страната.

В момента съществува частичен обмен на информация между България и Гърция по отношение на акцизните стоки (петролни продукти, цигари, високоалкохолни напитки и др.). Съществуват и установени практики със Сърбия и Черна гора. Инициативи за подобни обмени са предприемани и с други държави, но не са внедрявани. Сегашните обменни практики обаче не са електронни и включват само частична информация. Необходимо е българското правителство да постигне договореност с правителствата на съседните държави, за да бъдат внедрени в най-скоро време програми за електронен информационен обмен.

На българо-турската граница той би бил особено важен, тъй като след 2007 г. тя ще бъде външна граница на Европейския съюз. Не по-малко важен е обменът с Гърция, тъй като през нея минава голяма част от вноса на китайски стоки у нас, при които бюджетът на страната понася сериозни щети. И в двата случая – Турция и Гърция, правителството може да се опита да получи подкрепата на Европейската комисия.

2. **Подобряване на механизмите за обмен на оперативна и служебна информация** между Дирекция „Митническо разузнаване и разследване“ на Агенция „Митници“, и НСБОП, НСГП, Дирекция „Координация и информационно-аналитична дейност“ на МВР и Главна данъчна дирекция към Министерството на финансите. **Взаимен достъп до информационните системи** трябва да се даде на **определен тесен кръг служители на най-високо равнище**. По такъв начин митниците и данъчната администрация ще могат чрез Автоматизираната информационна система (АИС) на МВР бързо да получават по-обширна информация за заподозрени нарушители, а службите на МВР – да следят чрез БИМИС рискови фирми и заподозрени лица. Това ще допринесе за по-ефективната борба с организираната престъпност и трансграничните престъпни групи.
3. **Електронен обмен на информация между на системите за граничен и митнически контрол на ГКПП**. Митниците, Гранична полиция и Управление „Пътни такси и разрешителни“ събират множество идентични данни от преминаващите транспортни средства. Необходимо е данните за преминаващите транспортни средства да се въвеждат само веднъж и да са достъпни за всички служби на ГКПП. Такава система ще съкрати значително времето за обработка на преминаващите камиони. Това от своя страна ще намали корупционния натиск от шофьори, които редовно предлагат подкупи, за да бъдат обслужвани по-бързо.
4. **Подобряване на сътрудничеството и увеличаване на ефективността при съвместните операции за разкриване на контрабандни канали** на Министерството на финансите и Министерството на вътрешните работи. Досегашните съвместни операции на Агенция „Митници“ и МВР, въпреки положителните резултати, са с променлива ефективност. Липсата на доверие и откритост между двете институции понякога води до половинчати резултати. До този момент съвместни действия се предприемат периодично и предимно в зависимост от политическата конюнктура. Траен ефект върху контрабандата и организираната престъпност могат да имат единствено съвместни операции, базирани върху доверие и ясно регламентирано сътрудничество.
5. **Използване на ресурсите на българските Военноморски сили (ВМС) за предотвратяването на контрабанда**. Сегашните нормативни актове изключват участие на ВМС в разкриване и предотвратяване на контрабанда. ВМС нямат право да извършват проверки и контрол над подозрителни кораби. Понастоящем ВМС разполагат с много повече кораби и средства за наблюдение, отколкото НСГП. Поради тези предимства ВМС биха могли да играят по-активна роля за противодействие на контрабандата през черноморската граница на България.

Нужно е Министерството на вътрешните работи и Агенция „Митници“ да разработят инструкции за сътрудничество с Министерство на отбраната, чрез които ресурсите на ВМС ще бъдат активно използвани в предотвратяването на контрабанда и трансгранична престъпност.

6. **Ускорено изучаване на идеята за Център за морски суверенитет (ЦМС)**. Идеята, лансирана от ВМС, трябва да бъде подробно разгледана със съдействие и ресурси не само на Министерството на отбраната, но и на

Другите държавни институции, които биха участвали в ЦМС (т.е. министерствата на вътрешните работи, на финансите и на транспорта и съобщенията). Правителството трябва да привлече и финансова подкрепа от ЕС, тъй като ЦМС ще упражнява контрол по неговата външна граница.

7. **Да се утвърди и задълбочи практиката на включване на митнически служители и риболовни специалисти от Министерството на транспорта и съобщенията към екипажите на катерите на НСГП**, охраняващи морските и речните граници. В миналото опити за подобно сътрудничество са правени, но те са били превърнати в рутина. Сега, ако катер на НСГП инспектира заподозрян в контрабанда кораб, служителите на НСГП са обучени най-вече за разкриване контрабанда на общоопасни средства и наркотици. Присъствието на митнически служители и служители на това министерство ще повиши ефективността на контрола на патрулиращите катери.

Гранична сигурност

8. **Ясно очертаване на зона на ГКПП на територията на пристанищата.** Понастоящем в пристанища като Варна Изток няма ясно разграничаване между територията на пристанището като търговска инфраструктура и ГКПП. Достъп имат всички работещи на или с пристанището, без да подлежат на граничен или митнически контрол. За зона на ГКПП се обявява само новопристигнал кораб, докато не бъде обработен от пристанищните и граничните власти. На всеки кораб обаче съществуват множество места, където могат да се укрият стоки. Затова няколко часова проверка от НСГП и Агенция „Митници“ не може да гарантира предотвратяването на контрабанда. По тази причина неконтролираният достъп до корабите създава рискове както за внос, така и за износ на наркотици, оръжие и други стоки. Трябва да бъдат определени точни зони около корабите, които да са постоянно контролирани или наблюдавани от НСГП.
9. **Подобряване граничния контрол на пристанища и летища.** На пристанищата и летищата няма ясно определени отговорности за охраняването им. Едновременно присъстват частни охранителни фирми, НСГП, а на летищата – и Охранителна полиция. Проблемът е особено належащ в морските пристанища. Входовете им не се охраняват от НСГП, а присъствието ѝ в самото пристанище е почти незабележимо. Липсват и ясни правила за сътрудничество между НСГП и частните охранителни фирми, обслужващи пристанищата. Могат да бъдат представени два възможни подхода:
 - а. Запазване на сегашния модел без ясно определена зона на ГКПП. В този случай трябва да бъдат направени промени в *Закона за частната охранителна дейност*. Те следва да поставят по-високи изисквания пред частните охранителни фирми, работещи в зоната на ГКПП на пристанищата и летищата. Таква изисквания трябва да включват пълен контрол над влизащи и излизащи пътници и транспортни средства, по-високи критерии към квалификацията и обучението на работещите охранители във или около зоните на ГКПП.
 - б. Прехвърляне на отговорността по охрана на летищата и пристанищата на НСГП. Тогава НСГП може да иземе функциите на частни охранителни

фирми и да осъществява граничен контрол, подобно на осъществявания в зоните на сухоземни ГКПП.

10. **Засилване сигурността на пристанищата.** Национална компания „Пристанища“ към Министерството на транспорта и съобщенията трябва да повиши сигурността на пристанищата, инвестирайки в електронни системи за наблюдение и охрана. Поради огромната площ на пристанища Бургас и Варна подобни инвестиции са особено наложителни. Трябва да се подобрят правилата за контрол над достъпа до пристанищата и напускането им. Липсва техника за наблюдение, а осветлението при многокилометровите ограждения, кейовете и терминалите на всички пристанища е лошо. Контролът над всекидневно преминаващите стотици хора през входовете на пристанищата също е слаб. Подобни инвестиции са необходими и на международните летища. Ограждението на летище София, което е 12 километра, в момента нито е осветено, нито има наблюдателна техника – камери или сензори.
11. **Въвеждане на контрол.** Като се има предвид, че акцизите върху цигарите, алкохола и нефтопродуктите ще нарастват и ще се изравнят с тези в ЕС, оставянето на безмитните магазини в сегашния режим ще развие още повече съществуващите механизми за избягване на данъци и акцизи. Поради невъзможността този проблем да бъде решен радикално на политическо равнище остават техническите мерки, които Агенция „Митници“ и Главна данъчна дирекция могат да прилагат заедно. Традиционният подход е голям брой редовни проверки, базирани върху принципите на степен на риска и на извадков подбор. Нова възможност, която предоставят съвременните технологии, е въвеждането на on-line контрол в реално време. Всяка продажба във всеки от безмитните магазини да се регистрира в реално време от Агенция „Митници“. Така ще се избегне една от най-честите измами в магазините, където за изключително кратко време (около 1 минута) се правят множество фиктивни продажби.

Анализ на риска

12. **Изчерпателно проучване на кандидатите за концесии на летища и пристанища.** При сключване на концесии за мениджмънт на летища и пристанища Министерството на транспорта и съобщенията трябва да потърси съдействие и мнение от НСБОП, Агенция „Митници“, Национална служба „Сигурност“ и Националната разузнавателна служба, за да бъдат проучени кандидатите за евентуални връзки с контрабандни канали. Това важи най-вече за компании от Китай, Турция и Русия поради високата степен на риска за внасяне в България на контрабандни стоки.
13. **Министерството на транспорта и съобщенията да предоставя информация на Агенция „Митници“ и МВР за лицензираните фирми за международен транспорт.** Фирмите, нарушаващи лицензионния режим, са често същите участващи в контрабанда. НГСП и Агенция „Митници“ обаче не разполагат с информация за разрешителни и лицензи, които са им издадени от транспортното министерство. Такава информация не само би помогнала на министерството да контролира по-ефективно транспортните фирми, но ще съдейства НГСП и Агенция „Митници“ да формират рисковите профили на транспортните фирми.

14. **Обслужване на едно гише.** Необходимо е всички процедури при проверката на един камион да се извършват на едно място. Понастоящем шофьорите на камиони (особено чуждестранните) трябва да бъдат обслужвани и да правят плащания на няколко различни гишета. Това забавя изключително времето за престой и обработка на камиони. Държавни вземания (най-вече пътни такси, а при нужда – фитосанитарни и ветеринарни такси) на ГКПП да се извършват от Агенция „Митници“. Такава реформа ще отговаря на практиките в ЕС. От една страна, тя ще намали броя на подкупите, тъй като голяма част от тях отиват за служители на Управление „Пътни такси и разрешителни“. От друга страна, ускореното обслужване ще снижи корупционния натиск от страна на шофьори. На 3 юни 2004 г. Министерският съвет приема пакет от мерки за улесняване на прехода през ГКПП на страната. Тези мерки предвиждат и въвеждане обслужване на едно гише, без обаче да се дават конкретни срокове. Нужно е правителството да се ангажира с конкретни срокове за преминаване към такива плащания.
15. **Фитосанитарният и ветеринарният контрол да бъдат форма на последващ контрол** и да се извършват извън границите на ГКПП. В случаи на нужда или при епидемии временни пунктове могат да бъдат установявани в зоната на ГКПП. Преместването на тези служби извън зоната на ГКПП ще намали времето за преминаване и корупционния натиск от страна на шофьори.
16. **Предварително предоставяне на информация за пристигащи товарни пратки.** Такава практика е установена само с тесен кръг от фирми, работещи предимно с пристанище Варна. Подобна информация трябва да бъде предоставяна и от другите морски, речни и железопътни товарни транспортни фирми. Най-радикалният подход в тази посока е свързан с изменения в *Закона за митниците*, чрез които да се изисква транспортните средства да представят предварителен митнически манифест преди въвеждане на стоките на митническата територия на страната. Първа стъпка в тази насока може да бъде сключване на двустранни споразумения с големите транспортни фирми, като БМФ, БРП, БДЖ и „България Ер“. Така поради доминиращата пазарна роля на тези фирми ще бъде обхваната голяма част от вноса.

Управление на човешките ресурси

17. **Въвеждане на допълнително възнаграждение за работа при повишен риск.** Голяма част от служителите на Агенция „Митници“ са в условия на повишен риск – работещите в зоните на ГКПП, с мобилните групи, както и в Дирекция „Митническо разузнаване и разследване“. Техните заплати обаче не отразяват този факт. Работещите при подобни условия или с подобно естество на дейност от службите на МВР получават заплати, които отразяват степента на риска, на който са изложени. Необходимо е и служителите на Агенция „Митници“, които работят в рисковни условия, да получават подобни възнаграждения.

Въвеждането на система, осигуряваща по-високо заплащане при по-висок риск, дава възможност категорията риск да се интерпретира по-широко. Например „корупционният натиск“ може да се оценява като риск и съответно да се квантифицира. По този начин служителите в Агенция „Митници“ и

службите на МВР, осигуряващи границите, ще получават значими допълнителни финансови компенсации при висок риск.

18. **Усъвършенстване на системата за мотивация в Агенция „Митници“.** Като се имат предвид нормативната рамка и наличните финансови ресурси в Агенция „Митници“, най-бърз ефект за намаляване на контрабандата ще имат промени в системата за мотивация за разкриване на митнически нарушения. Опитът да Агенцията показва, че използваните до този момент системи съдържат различни недостатъци. Например до 2000–2001 г. моделът е да се награждават служители при съставяне на акт за митническо нарушение (т.е. разкриване на сив внос, залавяне на контрабанда и пр.). Това води до значителен брой нецелесъобразни актове (впоследствие съдът ги отменя), мотивирани единствено от желанието да се получи възнаграждение. След изменението на принципите за насърчителни възнаграждения през 2002 г. възнаграждението се дава, след като съдът се произнесе по законосъобразността на акта. Този подход обаче не мотивира достатъчно митническите служители, тъй като съдебните обжалвания често се точат с години.

Необходимо е да се разработи механизъм, който да не насърчава безпричинното съставяне на актове, но да мотивира служителите. Една нова система за премиране трябва да е гъвкава и да отчита опита от последните 15 години и настоящите реалности. Например при съставяне на акт за нарушение служителите биха могли да изискат и да получат условно част от полагаемото възнаграждение. След съдебното решение, потвърждаващо акта, ще се изплаща останалата част от него. Ако обаче съдебните власти отхвърлят акта, на служителя следва да се удържа прехвърлената вече сума от възнаграждението.

Възможно е да се създаде и допълнителен вътрешен механизъм, свързан с развиване на система за рейтинг на служителите. Такива, чиито актове се отхвърлят по-рядко от съда, да получават по-висок коефициент на премиране. Съществуващите конкурентни идеи могат да бъдат проверени с пилотни проекти на различни митнически пунктове, за да се установи ефективността им.

19. **Промяна в структурата на заплащане на служители на Агенция „Митници“.** Без ясно дефинирана линия за повишаване на основната работна заплата никаква политика на финансови компенсации не може да е успешна. Ако подобна стъпка не бъде направена, митническата администрация ще продължи да бъде постоянно уязвима от корупционните практики. Решаването на този проблем е възможно само на политическо равнище при съответната икономическа обосновка. Това може да стане с изпреварваща другите институции висока средна работна заплата към момента на очакваното присъединяване към Европейския съюз през 2007 г. Най-често предлаганото равнище от митническите служители е 50 % от гръцката средна митническа работна заплата. Подобна стъпка ще зададе ясен хоризонт на лоялните служители в Агенция „Митници“, като противопоставянето на корупционния натиск ще бъде и заради очакването за стабилна професионална кариера.