
НОВАТА ЕВРОПЕЙСКА МИТНИЧЕСКА РЕФОРМА – ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Момчил Антов¹

¹СА „Д. А. Ценов“ – Свищов, България

E-mail:¹ m.antov@uni-svishtov.bg

Резюме: Митническата система на ЕС е пазител на единния пазар, но през последните години е подложена на повишен стрес поради бързото нарастване на обема на търговията, предизвикателствата, породени от е-търговията и увеличения брой стандарти по отношение на стоките, които трябва да се проследяват на границите. В резултат на това в началото на м. май 2023 г. Европейската комисия предложи проект на реформа, целяща опростяване на митническия съюз чрез намаляване на бюрокрацията и увеличаване на прозрачността, като същевременно се засили защитата на финансовите и нефинансовите интереси на ЕС. Промените могат да бъдат определени като революционни или дори като прекалено амбициозни, но при успех реформата би поставила началото на един нов подход към митническия контрол без аналог в световен мащаб. Всяка промяна води до нови възможности, но може да породи и редица проблеми. В това отношение е важно да бъдем добре подготвени, за да се възползваме максимално от първите и да можем да отговорим адекватно на последните и дори да ги предотвратим.

Ключови думи: митническа реформа, митнически съюз, електронна търговия, дигитализация, доверени търговци, митнически процедури.

Тази статия се **цитира**, както следва: **Ангов, М.** (2023). Новата европейска митническа реформа – възможности и предизвикателства. Народностопански архив, (3), с. 35-52.

URL: nsarhiv.uni-svishtov.bg

DOI: <https://doi.org/10.58861/tae.ea-nsa.2023.3.03.bg>

JEL: M49.

* * *

Въведение

Европейската комисия (ЕК) работи постоянно в посока на модернизиране на действащото митническо законодателство и в частност на Митническия кодекс на Съюза (МКС). В резултат на тези свои усилия в началото на м. май 2023 г. ЕК предложи проект на реформа, целяща опростяване на митническия съюз чрез намаляване на бюрократията и увеличаване на прозрачността, като същевременно се засили защитата на финансовите и нефинансовите интереси на ЕС. Като повод за това може да се посочи огромното увеличение на обема на търговията, особено онлайн, като само за 2022 г. митническите органи на страните-членки са обработили над 1,1 млрд. митнически декларации (ЕАД) и над 15,2 млн. транзитни операции (European Commission, 2023). В същото време бързо нарастват броят на европейските изисквания, чието изпълнение трябва да бъде проверено на границите и текущите геополитически промени и кризи е необходимо да получат адекватна реакция, която с настоящите методи, средства и способности на митническия контрол е все по-трудно изпълнима задача.

Както при всяка промяна и тук е предвидено разработване на изцяло ново законодателство, но и отмяна или изменения на части от действащото към момента. Проектопредложението и визията на Европейската комисия за реформа на митниците са насочени към изграждането на по-опростен и по-безопасен Митнически съюз, което се счита в професионалните среди като най-амбициозната митническа реформа от 1968 г. насам. Реформата се разглежда като отговор на целите, изведени в доклада на Групата на експертите за развитието на Митническия съюз (Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union, 2022) и се предвижда нейното поетапно внедряване от 2028 до 2038 г. В действителност подготовката за тази амбициозна реформа започна още през 2020 г., когато Европейската комисия се обърна с допитване до всички заинтересовани страни, как си представят EU митниците през 2040 г. (Ghiran, Nakami, Bontoux, & Scapolo, 2020). Групата на експертите използва получените резултати от това допитване и въз основа на тях аргументира своите консолидирани предложения за промяна. Тези предложения от своя страна бяха възприети от ЕК и стоят в основата на изработения нов вариант на Митнически кодекс на Съюза (Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза и на Митнически орган на Европейския съюз и за отмяна на Регламент (ЕС) № 952/2013, 2023). Предложението идва в момент, когато страните-членки и бизнесът отчитат неуспеха да бъдат централизирани митническите дейности и ИТ системите (с

изключение на ICS2 към момента), както и липсата на хармонизиране на митническите формалности на ниво ЕС.

2. Основни насоки на новата европейска митническа реформа

За да направят митниците в световен мащаб пригодни за цифровата ера, през 2022 г. ЕС и неговите международни партньори одобриха предложената от Световната митническа организация (СМО) нова стратегия за данните, насочена към създаването на „глобална екосистема от данни“. Това изисква структуриран и всеобхватен обмен на митническа информация на световно равнище, като същевременно се обръща специално внимание на защитата на търговската тайна и личните данни (Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет. Реформа на митниците: преминаване към следващото ниво на митническия съюз., 2023, стр. 17).

Имайки предвид това, предложената митническа реформа се базира на:

➤ Електронен обмен на данни

Акцентът в европейската митническа реформа пада именно върху **електронния обмен на данни** за всяко движение на стоки през външните граници на Съюза и респективно високо ниво на тяхната автоматизирана обработка. Крайната цел, е на база подобрен анализ на риска да бъдат сведени до минимум физическите проверки, а основната част от презграничния сток трафик да бъде обработван от митническите информационни системи без активна намеса на митническите служители. Освен промяна в редица митнически процедури, това предполага разширяване и на обхвата на обработваните данни, в т.ч. на такива генерирани и подавани от изпращачите и получателите на стоките, транспортно-логистичния бранш, финансовите институции и други участници в търговските вериги. За постигането на тази цел се предвижда и всеобхватно сътрудничество, вкл. обмен на данни в реално време с всички контролни органи по надзор на пазара и, разбира се, с данъчните администрации на страните-членки. За целта на преден план излиза оперативната съвместимост на различните бази данни, което е от изключително значение за успеха на реформата. Всичко това следва да ограничи хартиения документооборот и многократното подаване на една и съща информация към различни контролни системи, което ще повиши тяхната ефективност и ще намали административните пречки за бизнеса.

➤ **Център за митнически данни на ЕС (Central EU data hub)**

В основата на електронния обмен на данни е изграждането на специален **Център за митнически данни на ЕС (Central EU data hub)**, който ще обработва всички митнически процеси, премахвайки националните митнически информационни системи, рационализирайки митническите декларации в целия ЕС и намалявайки разходите за ИТ решения на ниво държави–членки и отделни икономически оператори. В реформирания Митнически съюз предприятията, които искат да въвеждат или да извеждат стоки в или от ЕС, ще могат да регистрират цялата информация за своите продукти и вериги на доставки в една-единствена онлайн платформа. Вече няма да се разчита на добре познатата ни митническа декларация (Единен административен документ – ЕАД), а ще бъде използван подобрен набор от данни за пратките, подлаган на автоматизирана кръстосана валидация от различни източници. В същото време Центърът за митнически данни ще си взаимодейства с базите данни на други регулаторни национални или европейски органи, което ще гарантира обработката и на немитническа по своя характер информация, но имаща отношение към сигурността и безопасността на веригите на доставки. Подобна функционалност е заложена и в концепцията на СМО за „Single Window”, посредством която се цели повишаване ефективността при обмяната на информация между бизнеса и правителствените ведомства и агенции и която концепция се предвижда да бъде въведена в реално действие в рамките на страните–членки на ЕС от 2025 г. В предложената митническа реформа това е взето под внимание и се очаква да бъде имплементирано в пълна степен със стартиране работата на Центъра за митнически данни на ЕС през 2028 г.

На практика цялата налична в бизнеса информация за пратките ще бъде налична и в митницата, което в действителност представлява огромен обем от данни, неподлежащ на физическа обработка от митническите служители. Поради това предложената нова система се предвижда да работи въз основа на машинно самообучение, изкуствен интелект (AI) и само частична човешка намеса. Този подход ще осигури на митническите органи значително по-широк поглед върху веригите на доставки и производствените процеси на стоките, въведени в ЕС. Посредством използването на изкуствения интелект ще се извършва прецизен анализ и проследяване на пратките с цел идентифициране на несъответствия още преди те да са започнали своето пътуване към ЕС. Това ще позволи на митническите органи, много по-точно да насочват своите усилия и по-успешно да предотвратяват вноса на нежелани в ЕС стоки. В действителност в новото законодателство за пръв път

официално се споменава използването на AI, като към момента това е по-скоро на ниво добро пожелание.

Central Data Hub е проектиран да използва повторно информацията, съхранявана в него, рационализирайки процеса за всички участващи страни – бизнес и митнически органи. Чрез достъп до своите акаунти в центъра за данни, икономическите оператори ще могат да преглеждат своите предишни транзакции, да проверяват EORI подробности и дори да използват съществуващи данни за повтарящи се транзакции, когато подават информация към митниците.

Например, ако стока на българска фирма се въвежда в ЕС през пристанището Ротердам в Нидерландия, то тя ще бъде третирана по същия начин, по който би била обмитена и на Пристанище Варна. Причината за това е, че решението за вида и обхвата на проверките вече ще бъде вземано централизирано на общоевропейско ниво, а не от митническата администрация на конкретна държава-членка. Също така, ако даден търговец сключи договор с производител от трета страна, за чиито стоки се установи, че не отговарят на специфичното европейско законодателство, то Central Data Hub ще уведоми за несъответствието всеки следващ търговец, който работи със същия доставчик, респективно и митническите органи в целия ЕС ще имат достъп до тази информация.

Новият подход за електронна обработка на информацията за презграничните стокови потоци повдига един сериозен въпрос относно това, дали страните-членки следва да продължат да инвестират средства и време в развитие и надграждане на използваните в момента национални митнически системи. Предвижда се през 2028 г. центърът за данни да започне да се използва за пратки, обработвани в рамките на електронната търговия, а през 2032 г. и за другите вносители, но на доброволна основа. През 2035 г. ще бъде извършена оценка, дали тази възможност може да обхване всички търговци, като използването на центъра е предвидено да стане задължително едва през 2038 г.

Ако вземем за пример българската Агенция „Митници“, то тя има утвърдена стратегия за дигитализация на митническия контрол с хоризонт 2027 г. При положение, че реформата върви по утвърдения план, то това означава, че през 2028 г. националните ни митнически информационни системи ще станат излишни. В същото време трябва да се признае фактът, че е трудно да се поддържат 27 варианта на различните митнически системи¹, където скоростта на адаптиране към промените е бавна и митническите данни остават фрагментирани. По оценка на ЕК

¹ Към момента в страните-членки на ЕС функционират 111 национални митнически информационни системи, обслужващи вноса, износа и транзита на стоки.

елиминирането на националните митнически системи би спестило над 2 млрд. евро годишно на страните–членки от оперативни разходи по тяхната поддръжка и развитие.

➤ **Европейска митническа агенция**

Друга съществена промяна е предложението за създаване на единна **Европейска митническа агенция (EU Customs Authority)**, която да упражнява надзор върху Центъра за митнически данни. С това предложение на практика се официализира пътят към централизирано управление на митническия контрол на ниво ЕС, а не на ниво отделни държави–членки. Този ход ще позволи на европейските митници да заработят като една обща администрация, подчиняваща се на обща законодателна рамка и използваща единен електронен интерфейс. Посредством работата на Европейската митническа агенция и централизираната обработка на информацията се създават условия за ограничаване дублирането на усилия от страна на страните–членки, когато две или повече от тях са въввлечени в митническата обработка на една и съща пратка. Към момента не съществува общ подход за приоритизиране на нефинансовите рискове. Вместо това понастоящем рисковете се приоритизират по неструктуриран и произволен начин, което води до 27 различни национални подхода за контрол на границите на ЕС по отношение на стоките и отваря възможности за премаршрутизиране, заобикаляне и измами (Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет. Реформа на митниците: преминаване към следващото ниво на митническия съюз., 2023, стр. 13). Въпреки това, създаването на общи процеси за управление на риска не следва да води до ситуация, при която държавите–членки да загубят способността си да определят свои собствени приоритети в тази област, тъй като националните особености на презграничния стокотрафик имат своята тежест.

Като други позитиви от изграждането на единна Европейска митническа агенция могат да се посочат и добрата възможност за по-справедливо разпределяне на ресурсите за митниците в ЕС, прилагането на общи стандарти за обучение, воденето на еднакъв диалог с други европейски и национални органи, имащи отношение към презграничната търговия и др. Не е за подценяване и възможността за значително подобряване на общите механизми за управление на кризи, нещо което пандемията от COVID-19 и войната в Украйна показаха, че не работи достатъчно добре на ниво ЕС.

Към момента е трудно да се даде яснота относно това, как тази част от реформата ще се отрази в действителност на националните

митнически администрации и какви ще бъдат ползите за тях. Липсва предварителна оценка на силните и слабите страни на това предложение, поради което то заслужава да бъде изследвано допълнително, като се отчете мнението на всичките 27 национални митнически администрации в ЕС и представителите на митническите практики от страните-членки.

➤ **Предефиниране на контрола върху е-търговията**

Съществен акцент в реформата е поставен върху **електронната търговия**. Именно тя представлява основното предизвикателство, пред което са изправени днес митниците, като причината за това е постоянно увеличаващият се брой пратки, които в същото време са твърде малки като обем и стойност, за да може да се изгради ефективен и ефикасен митнически контрол спрямо тях. Имайки предвид, че годишно над 150 милиона малки пратки (със стойност под 150 евро) биват въведени на територията на страните-членки на ЕС, то на практика не е възможно тяхното пълно обхващане от митническите им контролни системи и част от тези стоки се допускат свободно, въпреки че са потенциален обект на измама. По данни на Европейската комисия този пропуск струва на съюзния бюджет около 7 милиарда евро годишно под формата на неплатени мита и ДДС при внос, което води до по-голяма данъчна тежест за изрядните данъкоплатци (European Commission, 2017). Остава отворен въпросът и по отношение съответствието на тези стоки със съществуващите на ниво ЕС стандарти, визиращи опазването на живота и здравето на хората, биоразнообразието и околната среда, сигурността и безопасността на Съюза като цяло.

В тази насока внимание заслужават следните предложения за промяна:

- **Премахване на освобождаването от мита** – освобождаването от мита за стоки на стойност до 150 EUR ще бъде премахнато, за да се предотврати системната злоупотреба с този праг чрез занижаване на стойността и разделяне на пратки. По данни на ЕК около 65% от всички декларирани като нискостойностни пратки от електронна търговия са със занижена стойност (Basalisco, Wahl, & Okholm, 2016, p. 4);
- **Повишена отговорност на онлайн платформите за е-търговия** – те ще отговарят за гарантирането, че митата и ДДС се плащат в момента на пускане на поръчката, като се използват данъчните

ставки на държавата–членка на потребителя. Повишаването на отговорността на платформите би обхванало и нефинансови аспекти, което ще разшири възможността на митниците да се намесват винаги, когато е необходимо. На практика платформите ще бъдат считани за вносители на стоките, което драстично ще промени техните права и отговорности в рамките на Митническия съюз. Много от тях обаче са базирани в юрисдикции на трети страни, което прави регулирането им по-трудно и това следва да бъде отчетено при изготвянето на съответните правила и процедури в новото митническо законодателство;

- **Въвеждане на опростена система за мита** – реформата също така предвижда опростяване начина за определяне на митата, като намалява хилядите възможни варианти на ставки до само четири групи – 5% (напр. за играчки, игри, домакински артикули), 8% (напр. за копринени продукти, килими, стъклария), 12% (напр. за прибори за хранене, електрически машини) и 17% (напр. за обувки). За да се минимализират опитите за измами или допусканите грешки, добре би било, попадането на стоките в дадена група да бъде направено на база тяхното класиране съобразно Хармонизираната система до 6-ти знак (HS code). Предложената мярка обаче касае само В2С продажбите и поне към момента не е ясно, дали тя ще бъде приложима и при други варианти на онлайн търговия със стоки от трети страни;
- **Опростяване събирането на мита** – събирането на мита ще бъде опростено с разширяването на съществуващата схема IOSS (Import One Stop Shop), за да обхване тя и митата, като те бъдат добавени в използваните и към момента Н7 митнически декларации с намален набор от данни. При пристигането на стоките в ЕС няма да е необходимо да се плащат мита и ДДС, ако е предоставен валиден EU-IOSS номер и митниците ще могат да проверят плащането на възникващото митническо задължение преди освобождаването на стоките.

Очакванията на Комисията са, че новият режим за митническа обработка на пратките от електронна търговия може да донесе допълнителни приходи от мита за над един милиард евро годишно. Това означава, че цените на стоките може леко да се повишат или дори някои потребители да се откажат от онлайн покупки на стоки от трети страни,

но поне вече този тип търговия няма да води до сериозни митнически нарушения. Идеята е, със събраните допълнителни средства да се финансира част от дейността на единната Европейска митническа агенция.

➤ **Доверени търговци („Trust and Check“)**

В реформата е предвидено и опростяване на митническите процеси на база сътрудничество с **доверени търговци (“Trust and Check traders”)**, като от 2032 г. достъп до този статус първоначално ще имат е-търговците, а от 2038 г. всички вносители². Най-надеждните търговци ще преминават през митническите формалности при значително улеснени процедури, като те ще могат да освобождават своите стоки без активна митническа намеса на цялата територия на ЕС. Дори ако даден вносител има статус на Т&С и се възползва от зелени коридори за ускорено митническо освобождаване, то все пак за определени стоки може да са необходими някои мерки за безопасност (например фитосанитарни и ветеринарни проверки). В такива случаи ще се извършват митнически проверки и тежестта за тях ще се разпределя между държавата–членка на установяване на вносителя и държавата–членка, в която стоките се освобождават.

Реформата в това направление се базира на приоритетното използване на системния подход за контрол, при който от значение е цялостното представяне на конкретния икономически оператор, а не действията му по отношение на всяка отделна пратка. В действителност концепцията за Trust and Check търговци ще надгради и доразвие приложимата и днес програма за Одобрени икономически оператори (ОИО). За целта към съществуващите критерии за ОИО ще се добави и изграждането на онлайн връзка с Центъра за митнически данни, посредством която в реално време ще се обменя информация за всичките им вносно-износни операции, вкл. такава от счетоводните, търговски и складови системи на оператора. На практика въпреки отпадналата необходимост от използване на митническа декларация (ЕАД) всички необходими данни ще се обменят автоматично и на тяхна база митницата ще може да прави широкообхватен анализ на риска в реално време. Остава отворен обаче въпросът, докъде са готови да стигнат компаниите в споделянето на своите данни. Предоставянето на директен достъп на митниците до

² Нищо не се споменава за износителите, което се надяваме да е по-скоро технически пропуск.

добре защитена ERP система със строго управление на достъпа не е безопасно и може да доведе до потенциални пробиви в сигурността. Това е може би първата пречка, пред която се изправя концепцията за Trust and Check търговци и новата Европейска митническа агенция трябва да положи значителни усилия, за да убеди бизнеса в нейната сигурност и безопасност.

Внимание заслужава и въпросът, дали малките и средните предприятия (МСП) ще бъдат заинтересовани да имат статус на доверени търговци, тъй като и към момента изпълнението на критериите за ОИО представлява значително предизвикателство за тях както от организационна, така и от финансова гледна точка. Съществува риск по технически причини, а не поради несъответствие на дейността им с митническите разпоредби, те да останат изолирани от общата схема за опростяване на митническите формалности, което допълнително да затрудни конкурентоспособността им и дори да застраши тяхното съществуване. С оглед на това вариантът, при който те ще продължат да използват услугите на митнически брокери, е напълно реалистичен, тъй като те не разполагат с необходимите знания и компетенции да се справят сами с митническите изисквания. В същото време дори и брокерът им да е с T&C статус, то МСП отново няма да имат достъп до предвидените в реформата митнически улеснения, освен в случаите на непряко (косвено) митническо представителство, което в техния случай е малко вероятно да бъде договорено.

➤ Система за унифициране на митническите санкции

Европейската комисия предлага да бъдат изготвени общ минимален списък от действия и бездействия, които се считат за **нарушения на митническото законодателство**, единни критерии за утежняващи или смекчаващи обстоятелства и минимален списък от административни санкции, еднакви в целия ЕС. Гарантирането на тази хармонизация между държавите-членки би помогнало на компаниите да бъдат в съответствие със сложната митническа материя навсякъде в ЕС и да разчитат на еднаквост в нейното прилагане. Към момента въпросът със санкциите е от компетенциите на отделните страни членки и на практика е налице различно третиране на едни и същи нарушения от страна на отделните митнически администрации. Предвижда се да бъде запазен принципът, че технически или дребни грешки не представляват митническо нарушение, освен ако митническият орган не може да установи умисъл в тяхното допускане.

Въпреки че е предложена хармонизация в това направление, то установяването и санкционирането на нарушенията остава отговорност

на държавите членки. Следователно рискът икономическите оператори да продължат да бъдат третирани различно в рамките на Съюза, остава. За да сработи този общоевропейски регулаторен механизъм, е необходимо да се следи и дали държавите–членки не добавят и свои национални санкции, имплементирани с вътрешни нормативни актове извън общоевропейското митническо законодателство. Това би реабилитирало настоящата ситуация, при която на ниво санкции икономическите оператори не се третират еднакво в отделните страни–членки на Съюза.

По отношение на митническите нарушения внимание заслужава и начинът, по който се определя **мястото на тяхното възникване**. Въпреки че реформата има за цел да внесе хармонизация в ЕС, то в страните–членки съществуват различия по отношение на гражданското и наказателното право. Някои държави–членки, като България например, имат както гражданско, така и наказателно право по въпроса с митническите нарушения, докато други, като Нидерландия например, имат само гражданско право в това направление. Такива разлики биха могли да повлияят на решенията на компаниите за това, къде да създадат своите митнически компетентни центрове за оформяне на стоките, тъй като те може да предпочетат страни с по-малко строги закони, за да намалят потенциалните рискове и отговорности. Това може да доведе до загуба на трансакции за едни страни–членки, ако компаниите решат да преместят своите митнически центрове за компетентност в други страни–членки с по-благоприятни правни условия. Това несъответствие в правните рамки в ЕС може да създаде не равнопоставени условия и да повлияе на конкурентоспособността на различните страни–членки при привличането на предприятия, взаимодействащи с митниците. Ето защо митническата реформа е възможно да предизвика и реформа в административно-наказателните разпоредби на страните–членки на ЕС.

➤ **График на реформата**

Графикът за извършване на реформата, който се предлага, има относително облекчена времева рамка с хоризонт от над 10 години:

- До 2028 г. Европейската митническа агенция трябва да започне да функционира, както и е-търговците да получат достъп до Центъра за митнически данни;
- През 2032 г. влиза в сила статуса на доверените търговци „Trust and Check“ и всички останали ще получат достъп до Центъра за митнически данни, но на доброволен принцип;
- До 2038 г. става задължително използването на Центъра за митнически данни и реформата ще бъде напълно въведена.

Остава отворен въпросът, дали реформата ще сработи съгласно очакванията, като се имат предвид трудностите, пред които са изправени досега страните-членки при развитието и надграждането на митническите им информационни системи. Неправилното разпределение на ресурсите и подценяването на поеманите ангажменти в това отношение са сред основните проблеми, които съпътстват всички промени в системата на митническия контрол в ЕС.

3. Възможности и „капани“ на новата европейска митническа реформа

Всяка промяна води до нови възможности, но може да породи и редица нови проблеми. Имайки предвид това, е важно, винаги да бъдем добре подготвени, за да се възползваме максимално от първите и да можем да отговорим адекватно на последните и дори да ги предотвратим.

Относно позитивите от новата митническа реформа като важно предимство може да се изведе възможността за значителното *намаляване на времето за митническа обработка на пратките*, базирано на опростените процедури за подаване на информация към европейския център за митнически данни и възможността за работа като доверен търговец. Този положителен ефект е валиден както за бизнеса, така и за митническите органи, тъй като и двете страни функционират в условия на ограничени човешки, технически, времеви и финансови ресурси. Факторът време на доставките е от ключово значение за всеки бизнес и „преодоляването“ на митницата като административна пречка е важно условие за неговия успех. Разбира се, трябва да се отчете фактът, че това донякъде е възможно и днес за онази част от бизнеса, която спазва стриктно митническото законодателство и сътрудничи на митницата при изпълнението на всички тарифни и нетарифни мерки по отношение на търгуваните стоки (Одобрените икономически оператори).

Преминаването от *базирано на транзакциите към системно базирано управление на съответствието* би било мащабна промяна в митническия контрол в ЕС (от процесен към системно ориентиран подход). Предполага се, че системният подход към контрола би трябвало да облекчи търговията и по-специално националните митнически органи, тъй като през последните години се наблюдава постоянно увеличаване на работното им натоварване. Преустановяването на „ръчната“ обработка на всяка една отделна транзакция (пратка) осигурява ползи както за митническите органи, така и за доверените търговци, тъй като оформянето на пратките и плащанията на митническите задължения ще се организират

на периодична база. Икономическите оператори, отговарящи на изискванията за T&C статус ще се възползват от намалени митнически проверки, извършвани извън районите на митническите учреждения, вкл. ще имат достъп до митнически улеснения като централизирано оформяне и самооценка. Все пак системният подход може да се окаже по-труден за прилагане по отношение на МСП, тъй като те разполагат с по-малко ресурси и интегрирани в бизнеса им ИТ системи.

Един от резултатите от реформата, който би имал по-скоро негативно влияние, е очертаващата се **промяна в ролята и отговорностите на митническите представители** в новата митническа реалност. Всички предложения за промени поставят един сериозен въпрос: ще станат ли те излишни? Понастоящем митническите представители имат важна роля в търговията с трети страни, като също така полагат значителни усилия за повишаване познанията на своите клиенти относно митническите разпоредби. Ако те намалят ролята си или изчезнат, дори и частично, то може да съществува риск, компаниите да нямат необходимите знания, за да се справят с различни аспекти от митническото законодателство, като произход на стоките, тяхната митническа стойност или тарифното им класиране. Важно е да се има предвид този риск, особено за компании от групата на МСП, които и сега разчитат в голяма степен на услугите на митнически представители.

Погледнато от друг ъгъл, за самите T&C търговци може би ще отпадне необходимостта от използване на митнически представители, тъй като информацията ще бъде обменяна автоматично с митницата, без да е необходима активна външна намеса. В същото време, имайки предвид визирания проблем със сигурността на достъпа до данните, то използването на митнически представители дори от лица със T&C статус, които да събират, обобщават и подават само нужната информация към митниците, би било по-безопасно. За всички останали търговци (предимно МСП) услугите на митническите представители най-вероятно ще останат необходими поради продължаващото съществуване на редица тарифни и нетарифни мерки, които те трябва да покриват при внос и износ и необходимостта от правилно прилагане на редица други митнически и немитнически регулации по отношение на търгуваните стоки.

Много от доставчиците на спедиторски и логистични услуги у нас действат и като непреки (косвени) митнически представители на своите клиенти. В повечето от тези случаи клиентът не е установен в Съюза, така че прякото представителство от законова гледна точка не е възможно. При сега действащия Митнически кодекс на Съюза непрекият представител носи единствено финансова отговорност за митническото

задължение, т.е. той се разглежда като потенциален негов платец или гарант. С новото законодателство **отговорността на непреките представители ще се промени**, като те не само ще трябва да поемат всички митнически задължения на вносителите, в т.ч. задължението за тяхното плащане или обезпечаване, но и спазването на друго немитническо законодателство, съблюдавано от митническите органи (например отговорност за съответствие качеството на продукта с определени в ЕС стандарти и др.). Това би представлявало сериозно предизвикателство поради малката вероятност, непрекият представител да разполага с необходимите доказателства и възможността му да провери тяхната достоверност, вкл. чрез посещение на доставчика на стоките в третата страна.

Друг съществен проблем, който неминуемо ще съпътства тази промяна, е **периодът на отговорност като непряк представител**, тъй като съответният клиент може вече да не е клиент на непрекия представител по време на една последваща митническа проверка или дори клиентът вече да не съществува в юридически смисъл. Това също представлява висок риск за непреките представители, който е много трудно да се управлява и те или трябва да повишат нивата на риск при поемане на подобни ангажименти или просто ще ги избягват.

От професионална гледна точка е логично да се върви към **разширяване отговорностите на митническите представители**, но това трябва да се прави при отчитане на бизнес реалността. Визираната промяна за непрякото представителство изглежда по-скоро нереалистично по отношение на нейното реално приложение и би довела до отлив на митнически представители, които да влизат в подобни отношения със своите клиенти. В същото време прякото представителство на практика няма да носи съществени ползи, което може да се разглежда като сериозен проблем за огромна част от бизнеса. По данни от Агенция „Митници“ през 2022 г. при условията на пряко представителство са обработени 92,87% от митническите декларации (ЕАД) за внос и 95,88% от митническите декларации при износ, което е показателно за неговото значение и роля при търговията между България и трети за ЕС страни (Агенция "Митници", 2023).

Ролята на преките представители на практика се ограничава до запознаване на клиентите с техните задължения и/или насочване къде да намерят съответната информация и как да я тълкуват. Основната цел на реформата е да се премахне разделението на отговорностите и да има един участник, отговорен за изпълнението на всички задължения (финансови и нефинансови). Съгласно предложенията този участник може да бъде както вносителят или износителят на стоките, така и негов непряк

(косвен) представител. Административното прехвърляне на отговорности, които не е ясно как точно ще бъдат вменени и изпълнени, е сериозен проблем, за чието уреждане е необходимо провеждането на допълнителни консултации между Европейската комисия и представители на митническите практики от страните–членки на ЕС.

Това, което заслужава внимание и би имало значително по-добър ефект, е *разширяване компетенциите на митническите брокери* като цяло, което да им позволи да надградят своята роля като експерти и консултанти в митническата област. Все по-често в средите на европейските митнически представители се говори за въвеждане на механизъм за общоевропейска сертификация и валидация на техните знания и умения. В тази връзка обучението и подготовката на митническите представители е изключително важно. Като добри примери в това отношение у нас могат да се посочат регулярно провежданите семинари и обучения от страна на Националната организация на митническите агенти (НОМА) и професионалните курсове в областта на митническото представителство, организирани от Учебния център към Националното сдружение на българските следители (НСБС). Погледнато от позицията на идеята за общоевропейска сертификация на митническите представители внимание заслужава и магистърската програма „Валутен, митнически и данъчен контрол“ към Стопанска академия „Д. А. Ценов“, гр. Свищов. Тя е една от 16-те академични програми, сертифицирани от Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ към Европейската комисия (DG TAXUD) като такива, покриващи в пълна степен изискванията на Европейската рамка за професионална компетентност в митническата професия (CustComp^{eu} – EU Customs Competency Framework).

Друга предвидена промяна в реформата, която от практическа гледна точка би могла да бъде определена като такава със спорен ефект, визира *намаление на периода за съхранение на стоките във временни складове до 3 дни или 6 дни в случай на одобрен получател* (в момента този период е до 90 дни). От практическа гледна точка това означава, че за голяма част от стоките ще се наложи след временно складиране задължително поставяне под режим Митническо складиране. Към момента това може да бъде избягвано. Предложената времева рамка от 3 дни може да не е достатъчна, особено за стоки, изискващи например фитосанитарни или ветеринарни инспекции. В подобни случаи наложените ограничения могат да принудят собствениците на стоките да търсят директно митнически складове, които е възможно да не се намират на същия терминал, създавайки логистични предизвикателства, потенциални забавяния за вносителите и увеличавайки разходите по доставката на стоките до крайните им потребители. Не е реалистично да се сравнява обслуж-

ването на двата типа склада, тъй като работата с временни складове предполага предоставяне на значително по-малко данни, което ги прави по-лесни за управление, за разлика от митническите складове, които имат по-сложни изисквания за данни. В същото време новата система за контрол на вноса ICS2 вече е предвидена да събира необходимите данни още на етап Обобщени декларации за въвеждане (ENS), за да се извърши анализ на риска по отношение на всяка вносна пратка, което елиминира опасенията, че последващото временно складиране представлява рисков етап във вносните митнически производства. Имайки предвид всичко това, то от практическа гледна точка е възможен сценарий, при който редица терминали ще се откажат от поддържането на временни складове, което може да създаде допълнителна административна и финансова тежест за всички заинтересовани страни. Към момента е трудно да се направи реалистична оценка на въздействието от тази промяна върху разходите и върху ефективността на логистичните вериги за доставки, но е по-вероятно то да бъде в негативна посока.

4. Заключение

За правилното разбиране на цялостната концепция на така представеното предложение от Европейската комисия за цялостна реформа на митническата контролна дейност в ЕС е важно поддържането на добро ниво на информираност по отношение на всички процеси, настоящи и бъдещи промени в митническото законодателство и като цяло в митническата област. Много е трудно, на този ранен етап да бъдат давани конкретни оценки относно реалистичността на предложенията и очаквания ефект от тях, тъй като и към момента в ЕК текат процеси по адаптиране на предложената реформа съобразно реалните възможности за и потребности от нейното развитие. Извеждането на основните насоки за реформа не е достатъчно условие за пренастройване на бизнес процесите както в самите митнически администрации, така и при икономическите оператори, тъй като липсата на достатъчна и достоверна информация относно детайлите не дава практическа възможност за предприемането на каквито и да било последващи действия в тази насока. Тъй като пътят на дигитализация на митническия контрол (и не само на него) отдавна е начертан, то със сигурност не би следвало понастоящем да има някой, който да е изненадан и да се чувства неподготвен по отношение на това, което предстои. В момента просто трябва да бъдем много внимателни за повече подробности относно реформата и първите стъпки, които Европейската комисия ще предприеме, за да я приложи.

Имайки предвид горния анализ, то би могло да се обобщи, че така предложената реформа предлага редица положителни ефекти както за бизнеса, така и за самите европейски митнически администрации. Голяма част от представителите на митническите практики в ЕС изразяват своята принципна подкрепа за необходимостта от усъвършенстване на системата на митническия контрол, като подхождат за централизираното му управление на ниво ЕС ще елиминира националните „особености“ по неговото прилагане. Различията в митническите практики в отделните страни-членки е един от основните проблеми, който следва да бъде разрешен във възможно най-кратки срокове и се надяваме, това да бъде видимо още на старта на реформата, а не в нейния край през 2038 г. Въпреки това следва да се обърне и достатъчно внимание на спорните моменти от реформата, тъй като тя трябва в действителност да бъде от полза за всички въввлечени в международната търговия страни – икономически оператори и контролни органи.

Използвани източници

- Basalisco, B., Wahl, J., & Okholm, H. (2016). *E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment*. Copenhagen: Copenhagen Economics.
- European Commission. (2017). *Modernising VAT for e-commerce: Question and Answer*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2023, 09 12). *Customs Union in numbers 2022*. Retrieved from EU Customs Union – unique in the world: https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_en
- Ghiran, A., Hakami, A., Bontoux, L., & Scapolo, F. (2020). *The Future of Customs in the EU 2040*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union. (2022). *Putting more union in the European customs. Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe*. Brussels: European Commission. Retrieved from https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/TAX-20-002-Future%20customs-REPORT_BIS_v5%20%28WEB%29.pdf
- Агенция "Митници". (2023). *Решение P-160/32-110894 от 22.03.2023 г. на директора на Агенция „Митници“ за предоставяне на достъп до обществена информация*. София.

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза и на Митнически орган на Европейския съюз и за отмяна на Регламент (ЕС) № 952/2013, COM(2023) 258 final (17 05 2023 г.).

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет. Реформа на митниците: преминаване към следващото ниво на митническия съюз., COM(2023) 257 final (17 05 2023 г.).

Момчил Антов е доц. д-р към катедра „Контрол и анализ на стопанската дейност“ при Стопанска академия „Димитър А. Ценов“, гр. Свищов. Автор е на над 50 научни публикации в страната и чужбина в областта на митническия и финансовия контрол. Лице за контакт с Международната мрежа на митническите университети (INCUI) за Стопанска академия „Димитър А. Ценов“ - Свищов. Има дългогодишен практически опит в областта на митническото представителство. Изпълнителен директор на Националното сдружение на българските спедитори (НСБС) и председател на Управителния съвет на Националната организация на митническите агенти (НОМА) в България. Член е на мениджмънт борда на Customs Knowledge Institute, Ирландия. Създател на специализирания информационен митнически портал Info.Mitnica.com, съдържащ актуални новини и информация за приложимото в Р България и в ЕС митническо и акцизно законодателство.

ORCID ID: 0000-0001-6550-7484

ISSN 0323-9004

НародноСТОПАНСКИ архив

Свищов, година LXXVI книга 3 - 2023

Управление и дейност на малки и средни предприятия в условия на криза

Относно произхода и развитието на икономическата теория и политиката на регионално развитие

Новата европейска митническа реформа – възможности и предизвикателства

Методологични аспекти на преподаването на кръгова икономика

Стабилизационна роля на макроикономическата политика по време на COVID-19 кризата

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ“



СВИЩОВ

РЕДАКЦИОНЕН СЪВЕТ:

Проф. д-р Андрей Захариев – главен редактор
Проф. д-р Йордан Василев – зам. главен редактор
Проф. д-р Стоян Проданов
Проф. д-р Тодор Кръстевич
Доц. д-р Искра Пантелеева
Доц. д-р Пламен Йорданов
Доц. д-р Светослав Илиичовски
Доц. д-р Пламен Петков
Доц. д-р Анатолий Асенов

МЕЖДУНАРОДЕН СЪВЕТ:

Проф. д-р ик.н. Михаил А. Ескиндаров – Финансов университет при Правителството на Руската федерация, Москва (Русия).
Проф. д-р ик.н. Григоре Белостечник – Молдовска академия за икономически изследвания, Кишинев (Молдова).
Проф. д-р ик.н. Михаил Ив. Зверяков – Одески държавен икономически университет, Одеса (Украйна).
Проф. д-р ик.н. Андрей Крисоватий – Тернополски национален икономически университет, Тернопол (Украйна).
Проф. д-р ик.н. Йон Кукуй – Университет Валахия, Търговище (Румъния)
Проф. д-р Кен О'Нийл – Университет Ълстер (Ирландия)
Проф. д-р Ричард Торп – Университет Лийдс (Великобритания)
Проф. д-р ик.н. Олена Непочатенко – Умански национален аграрен университет, Уман (Украйна)
Проф. д-р ик.н. Дмитрий Лукьяненко – Киевски национален икономически университет „Вадим Гетман”, Киев (Украйна)
Доц. д-р Мария Стефан – Университет „Валахия”, Търговище (Румъния)
Доц. д-р Анисоара Дуика – Университет "Валахия", Търговище (Румъния)
Доц. д-р Владимир Климух – Брановички държавен университет, Бранович (Беларус)

Екип за техническо обслужване:

Технически секретар: д-р Росица Проданова
Стилов редактор: Анка Танева
Превод английски: ст. преп. Венцислав Диков и ст. преп. д-р Маргарита Михайлова

Адрес на редакцията:

5250 Свищов, ул. „Ем. Чакъров” 2
Проф. д-р Андрей Захариев – главен редактор
☎ (+359) 889 882 298
Д-р Росица Проданова – технически секретар
☎ (+359) 631 66 309, e-mail: nsarhiv@uni-svishtov.bg
Благовеста Борисова – компютърен дизайн
☎ (+359) 882 552 516, e-mail: b.borisova@uni-svishtov.bg

Отпечатването на списанието за 2023 г. се осъществява с безвъзмездната финансова помощ на Фонд „Научни изследвания” – Договор ДНП № КП-06-НП4-36 по конкурс „Българска научна периодика – 2023 г.”

© Академично издателство „Ценов” – Свищов
© Стопанска академия „Димитър А. Ценов” – Свищов

НАРОДНОСТОПАНСКИ АРХИВ

ГОДИНА LXXVI, КНИГА 3 – 2023

СЪДЪРЖАНИЕ

Никола Вуянович, Милош Павлович

Управление и дейност на малки и средни предприятия
в условия на криза /3

Живорад Глигориевич, Петър Веселинович, Александър Манасиевич

Относно произхода и развитието на икономическата теория
и политиката на регионално развитие /18

Момчил Антов

Новата европейска митническа реформа – възможности
и предизвикателства /35

Петко Ангелов, Маргарита Михайлова

Методологични аспекти на преподаването на кръгова икономика /53

Вениамин П. Тодоров

Стабилизационна роля на макроикономическата политика
по време на COVID-19 кризата /72