

ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СПОРАЗУМЕНИЯ ЗА СВОБОДНА ТЪРГОВИЯ С ТРЕТИ СТРАНИ И ЗНАЧЕНИЕТО ИМ ОТ ПОЗИЦИЯТА НА МИТНИЧЕСКИЯ КОНТРОЛ В Р БЪЛГАРИЯ

Доц. д-р Момчил Антов

Резюме

Произходът на стоките следва да се разглежда като сложна икономическа категория, която от митническа гледна точка предопределя наличието на специфични насоки за осъществяване на контрол. Многообразието от споразумения за свободна търговия между ЕС и трети страни въвежда редица условия, изпълнението на които трябва да бъде удостоверявано от митническите органи. Това налага необходимостта от наличието на ясни технологични разпоредби за издаване на доказателства за произход от Съюза и за проверка на представени такива от страни-бенефициенти.

Цел на разработката е да се изследват приложимите на ниво ЕС споразумения за свободна търговия с трети страни от гледна точка приложението им у нас и на тази база да се обосноват и изведат особеностите на митническите формалности по отношение произхода на стоките. Задачите, които са изпълнени за постигането на дефинираната цел, са:

1. Представяне на сключените от ЕС споразумения за свободна търговия с трети страни и извеждане на значението им;
2. Представяне приложението на европейските споразумения за свободна търговия от позицията на Р България;
3. Разглеждане на особеностите на основните митнически процедури, обхващащи контрола върху произхода на стоките.

Основната изследователска теза е, че приложението на споразуменията за свободна търговия и свързаният с тях произход на стоките са основен обект на митнически контрол и като такъв оказват съществено влияние върху външно-търговските връзки на страната ни.

В резултат на изследването е обосновано значението на сключените от ЕС споразумения за свободна търговия с трети страни от позицията на осъществявания в Р България митнически контрол. Анализирани са външнотърговските отношения на страната ни и са направени изводи относно степента, в която българският бизнес се възползва от възможните митнически преференции на база произхода на стоките.

Ключови думи: митница, контрол, произход на стоки, преференции, свободна търговия.

JEL: M49.

APPLICATION OF THE EUROPEAN FREE TRADE AGREEMENTS WITH THIRD COUNTRIES AND THEIR IMPORTANCE FOR THE POSITION OF CUSTOMS CONTROL IN BULGARIA

Assoc. Prof. Momchil Antov, PhD

Abstract

Goods origin should be regarded as a complex economic category, which, from a customs perspective, predetermines the existence of specific control guidelines. The variety of free trade agreements between the EU and third countries introduces a number of requirements, the compliance of which must be verified by the customs authorities. This necessitates the availability of clear technological provisions regarding the issue of proofs of origin by the Union and the verification of such proofs provided by beneficiary countries.

The study aims to assess the feasibility of the free trade agreements between the EU and third countries in our country and thus define and justify the specific characteristics of the customs procedures with regard to the origin of imported goods. This aim has been achieved through:

First. Assessment of the free trade agreements between the EU and third countries in terms of their importance;

Second. Assessment of the relevance of the European free trade agreements for the Republic of Bulgaria;

Third. Discussing the specific characteristics of the main customs procedures for control of the origin of the goods.

The main research thesis is that the provisions of free trade agreements and the related origin of imported goods are the main subject of customs control and, as being such, they have a significant impact on the foreign trade relations of our country.

As a result of the study, the importance of EU free trade agreements with third countries has been justified by the position of the customs control carried out in the Republic of Bulgaria. The foreign trade relations of our country have been analyzed and conclusions have been drawn as to the extent to which the Bulgarian business benefits from the possible customs preferences based on the origin of the goods.

Keywords: customs, control, origin of goods, preferences, free trade.

JEL: M49.

Увод

За целите на митническия контрол произходът на стоките (преференциален и непреференциален) е от съществено значение за правилното преминаване през процеса на тяхното обмитяване. Стоките с преференциален произход могат да се ползват от възможността за облагане при внос с намалени или нулеви ставки на митата, както и с облекчени митнически формалности при равни други условия. Р България като страна-членка на Европейския съюз прилага общоевропейски митнически разпоредби и осъществява външнотърговските си контакти с трети страни съобразно утвърдената на ниво ЕС политика. Това означава, че страната ни търгува с останалата част от света при еднакви условия с останалите страни-членки на ЕС и в тази връзка неминуемо изниква въпросът относно ефектите за страната ни от подобна унифицираност. Интензифицирането на международната търговия оказва съществено влияние върху избора на партньори не само от гледна точка на качеството на стоките или предлаганите условия за тяхната доставка (срок или цена), но и от гледна точка на това какви митнически формалности са приложими за тях в страната на износа и в страната на вноса. От тази позиция са възможни съществени различия, в основата на които стои именно произходът на стоките и свързаните с него възможности за прилагане на преференциално третиране по отношение на обмитяваните стоки. На практика търговията в рамките на споразумения за свободна търговия може както да носи ползи за участващите в тях държави, така и да доведе до определени негативни резултати по отношение на търговската им политика.

Посочените по-горе особености налагат необходимостта, произходът на стоките да бъде приоритетен обект на митнически контрол с оглед недопускането на митнически измами и последващо оцетяване на фиска и на обществото като цяло. Проверките в това направление са предимно от документален характер и поради икономическата същност на понятието „*произход на стоки*“ могат да се определят като сериозно предизвикателство пред митническите органи.

Извършването на изследване относно същността, съдържанието и приложението на правилата за произход би способствало за по-правилна оценка на тяхното влияние върху международната търговия и значението им за националната ни икономика. Поради това, че теоретичните разработки у нас по изследваната проблематика са твърде недостатъчни, разглеждането ѝ в известна степен би обогатило научното познание в тази област и би имало определена практическа стойност и за системата на митническия контрол.

Обект на изследване в настоящото изследване са *приложението в Р България на споразуменията за свободна търговия, сключени от Европейския съюз с трети страни и изграденият в страната митнически контрол върху свързания с тези споразумения произход на стоките.*

Предмет на изследване са значението на европейските споразумения за свободна търговия за нашата страна и обхващащите приложенията им митнически процедури.

Цел на разработката е да се изследват приложимите на ниво ЕС споразумения за свободна търговия с трети страни от гледна точка приложението им у нас и на тази база да се обосноват и изведат особеностите на митническите формалности по отношение произхода на стоките.

Тезата, която се подлага на изследване и доказване, е, че приложението на споразуменията за свободна търговия и свързаният с тях произход на стоките са основен обект на митнически контрол и като такъв оказват съществено влияние върху външнотърговските връзки на страната ни.

За постигане на посочената цел и доказване на изведената теза са предвидени за изпълнение следните **задачи**:

- **Първо.** Представяне на сключените от ЕС споразумения за свободна търговия с трети страни и извеждане на значението им;
- **Второ.** Представяне приложението на европейските споразумения за свободна търговия от позицията на Р България;
- **Трето.** Разглеждане на особеностите на основните митнически процедури, обхващащи контрола върху произхода на стоките.

Настоящото изследване е свързано с наличието на определени **ограничения**:

- Големият брой на страните-партньори на ЕС по споразумения за свободна търговия не позволява цялостното им обхващане, поради което на анализ са подложени само данни за търговията със страни, заемащи водещо място на база взаимния стокообмен в стойностно изражение;
- Поради обобщеното разглеждане на митническите контролни дейности по отношение произхода на стоките, разработката не претендира за изчерпателност при посочването на съпътстващите ги проблеми и на мерките за тяхното преодоляване.

Използваните методи за проучване приложението на споразуменията за свободна търговия и на митническия контрол върху произхода на стоките са научният анализ и синтез, дедукция и индукция, различни методи за статистически анализ. За аргументиране на проведените изследвания и резултатите от тях са използвани таблични форми на представяне.

1. Сключени от ЕС споразумения за свободна търговия с трети страни и тяхното значение за развитието на международната търговия

Съгласно чл. 60 от Митническият кодекс на Съюза (Регламент (ЕС) №952/2013 на ЕП и на Съвета от 9.10.2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза, 2013) е прието, че стоки, които произхождат от дадена страна или територия, са само тези, които са изцяло произведени или получени в нея. Стоките, в чието производство участва повече от една страна, се счита, че произхождат от страната, в която са претърпели последната си съществена, икономически обоснована обработка или преработка в оборудвано за тази цел предприятие и довела до производството на нов продукт или която представлява важен стадий от производството. Критерият за съществена трансформация може да се приеме като общопризнат, но следва да се има предвид, че приложение намират и други, като например критерият за изменение в тарифното класиране на стоките, критерият за добавена стойност и критерият, свързан с вида на операциите по производство, обработка или преработка. За правилното определяне произхода на стоките значение има и структурата на Хармонизираната система (*Harmonized Commodity Description and Coding System – HS*), въведена сред страните-членки на Световната митническа организация (СМО) с оглед унифициране кодификацията на стоките.

В действащото на ниво Европейския съюз (ЕС) митническо законодателство няма дадена ясна дефиниция относно това, какво следва да се разбира под **правила за определяне произхода на стоките**. Въпреки това в ЕС се прилагат разпоредбите на Международната конвенция за опростяване и хармонизиране на митническите процедури (Ревизирана конвенция от Киото), съгласно която Световната митническа организация (СМО) определя правилата за произход като „специални разпоредби, разработени на принципите, установени от националното законодателство или международните споразумения („критерии за произход“), прилагани от страна, която определя произхода на стоките,“ (WCO, 1999). Наличното многообразие от критерии за определяне произхода на стоките позволява да се обобщи, че в международната търговия той може да се асоциира с тяхната „**икономическа националност**“ и не следва да се свързва директно с държавата – износител. Определянето произхода на стоките се усложнява от световната глобализация и начина, по който даден продукт може да бъде обработен или преработен в няколко страни, преди да е готов за пазара. Поради това невинаги поставянето на етикет на стоките „*Made in ...*“ е достатъчно основание за приемането им като произхождащи от съответната страна.

В зависимост от своя произход ставките на митата за едни и същи стоки могат значително да варират, като това е обусловено от тарифната

политика на ЕС и сключените споразумения за свободна търговия с различни държави и територии. Условиата за придаване и доказване преференциалния произход на дадена стока са описани във всяко едно от тези споразумения и те трябва да се спазват стриктно от всички заинтересовани страни. В същото време следва да се има предвид, че е възможно изпълнението на тези изисквания да води до допълнителни разходи от различно естество за производителите, които да минимализират или дори да елиминират ползите от преференциалното третиране на стоките в страната-вносител.

В зависимост от това дали преференциалните тарифни мерки се съдържат в международен акт или във вътрешното право на ЕС, те могат да бъдат обобщени в две групи (Бобева, 2006):

- *споразумения за преференциална търговия с трети страни;*
- *споразумения за автономни преференциални договорености* (обхващат отделни групи държави, на които се предоставят едностранни преференции).

За целите на митническия контрол произходът на стоките се разглежда като **преференциален** или **непреференциален**. Правната регламентация на произхода на стоките е дадена в чл. 59 – чл. 68 от Митническия кодекс на Съюза (Регламент (ЕС) №952/2013 на ЕП и на Съвета от 9.10.2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза, 2013) и в чл. 31 – чл. 70 от Делегирания регламент на Комисията (Делегиран регламент на Комисията (ЕС) 2015/2446 от 28.07.15 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза, 2015). С преференциален произход са стоките, които произхождат от страна-бенефициент по сключено споразумение за свободна търговия, а с непреференциален са всички останали. Първите могат да се ползват от **възможността за облагане при внос с намалени или нулеви ставки на митата**, както и с **облекчени митнически формалности** при определени условия. За разлика от тях стоките с непреференциален произход се облагат с мита по ставките, визирани в европейската митническа тарифа (TARIC), като за тези стоки не рядко са предвидени и антидъмпингови мерки или различни количествени ограничения. На практика до голяма степен **произходът на стоките е предопределящ за това, дали достъпът им до определен пазар ще бъде облекчен или затруднен.**

Освен по типа преференциално третиране, споразуменията за свободна търговия на ЕС могат да бъдат групирани и в зависимост от географското положение на страните-партньори. За целите на настоящото изследване те ще бъдат представени именно на географски принцип:

- **Споразумения за преференциална търговия с трети страни:**
- *страна-членки на ЕАСТ* – Швейцария, Исландия, Норвегия, Лихтенщайн;

- **западни Балкани** – Македония, Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, Черна гора и Косово;

- **средиземноморски страни** – Алжир, Тунис, Мароко, Израел, Палестинските власти, Египет, Йордания, Ливан, Сирия и Турция¹;

- **африкански регион** – Ангола, Ботсвана, Гана, Демократична република Конго, Замбия, Зимбабве, Кот д'Ивоар, Лесото, Малави, Мавриций, Мозамбик, Намибия, Свазиленд, Сейшелите, Танзания, Република Южна Африка;

- **държавите–членки на КАРИФОРУМ** – Антигуа и Барбуда, Общността на Бахамите, Барбадос, Белиз, Доминика, Доминиканската република, Гренада, Република Гвиана, Република Хаити, Ямайка, Сейнт Китс и Невис, Сейнт Лусия, Сейнт Винсент и Гренадини, Република Суринам, Република Тринидад и Тобаго;

- **Латинска Америка** – Мексико, Чили, Перу, Панама, Колумбия, Еквадор, Никарагуа, Хондурас, Салвадор, Коста Рика, Гватемала;

- **азиатски регион** – Република Корея;

- **тихоокеански регион** – Фиджи, Папуа нова Гвинея;

- **други страни и територии** – преференции, предоставяни на Андора², Грузия, Фарьорски острови, Канада и др.

➤ **Автономни преференциални договарености:**

- **отвъдморски страни и територии** – представляват група от двадесет и една отвъдморски страни и територии (ОСТ), които поотделно зависят конституционно от четири от държавите–членки на Европейския съюз: Дания, Франция, Холандия и Обединеното кралство. Гражданите на ОСТ са европейски граждани, но въпреки това тези държави не образуват част от територията на ЕС. Съответно те не подлежат директно на правото на ЕС, но могат да се възползват от асоциирания статут, с който са удостоени чрез Лисабонския договор. Целта на това асоцииране е, принципно да допринесе за икономическото и социалното им развитие;

- **обща система за преференции (GSP)** – обхваща слабо развитите и развиващите се страни по света, които получават преференциален търговски достъп до пазара на ЕС срещу поет от тяхна страна ангажимент за ратифициране и ефективно прилагане на основни международни конвенции относно човешките и трудовите права, опазването на околната среда и доброто управление на държавните ресурси;

- **Сеута и Мелила** – отвъдморски територии на Испания, невключени в митническата територия на ЕС, но ползващи се от автономни преференциални мерки при търговията със Съюза.

¹ Споразумението между ЕС и Турция обхваща само въглищата, продуктите от стомана и селскостопанските продукти, които не са обхванати от митническия съюз с ЕС.

² Споразумението с Андора се отнася само за селскостопански продукти, извън обхвата на митническия съюз.

Всяко едно от горепосочените търговски споразумения представлява самостоятелен документ със свои специфични особености. Въпреки това всички те се базират на определени **общи принципи**, които изграждат структурата на системата за свободна търговия между договарящите се страни. Най-общо казано тези принципи са:

□ **Статут на стоки с произход** – продуктите трябва да имат статут на стоки с произход, за да получат преференциално третиране;

□ **Кумулация** – кумулацията е система, която позволява договарящите страни да използват стоки с произход една от друга;

□ **Минимални операции** – операции, считани за недостатъчни, за да придадат произход или минимално ниво на обработка, което трябва да бъде извършено в случай на кумулация;

□ **Правило за общ толеранс** – то позволява на производителите да използват материали без произход до определен процент;

□ **Правило „No-drawback“** – терминът означава забрана за възстановяване на или освобождаване от мита, заплатени за вложените в произведената стока вносни материали;

□ **Принцип на териториалност** – принципът на териториалност означава, че обработката или преработката трябва да е извършена на територията на страните по споразумението;

□ **Правило за директен транспорт** – целта на директния транспорт е да осигури стоките, пристигащи в страната на вноса, да са същите като тези, напуснали страната на износа;

□ **Доказателство за произход** – когато стоките са заявени като такива с конкретен преференциален произход, това трябва да бъде удостоверено чрез документ, удостоверяващ произхода, наричан „доказателство за произход“;

□ **Одобрен износител** – това е икономически оператор³, на когото при определени условия е разрешено, сам да издава доказателства за произход.

Освен по силата на споразуменията за свободна търговия, с намалени митнически утежнения се търгува и в рамките на т.нар. **митнически съюзи**. Търгуваните стоки в даден митнически съюз **не се облагат с мита**, при условие че тези стоки са изцяло получени на територията на една от членуващите в съюза страни или на тази територия за търгуваните стоки са заплатени митните сборове при внос от страна извън съюза. Европейският съюз е в митнически съюз с Андора, Сан Марино и Турция, като в зависимост от съответните договорености дадени категории стоки (предимно селскостопански) не са обхванати от митническия съюз. Обикновено

³ Съгласно разпоредбите на чл. 5, параграф 5 от Регламент № 952/2013 за създаване на Митнически кодекс на Съюза, „**икономически оператор**“ означава лице, което в рамките на своята стопанска дейност участва в дейности, обхванати от митническото законодателство.

тези стоки се включват в допълнителни споразумения за свободна търговия, въз основа на които се ползва преференциално третиране и редуциране на митническите ставки. В митническите съюзи понятието „*произход на стоките*” няма теоретично или практическо приложение, а се използва понятието „*митнически статут*”, който в зависимост от определени в договорите за членство положения може да бъде „*съюзен*” или „*несъюзен*”. Разликата между митнически съюз и споразумение за свободна търговия се изразява в това, че споразумението премахва само митата между страните по него, но не изисква прилагане на едни и същи мита към стоки, идващи от други страни. В тази връзка следва да се има предвид, че страните-членки на ЕС губят автономията си по отношение на митническата тарифа и са задължени да прилагат обща такава. Съпоставено с предприєдинителния период това може да доведе до (Mukunoki, 2005):

– *начисляване на по-големи мита* по отношение на дадена стока и като резултат това доведе до загуба на партньори; или

– *начисляване на по-ниски мита* и като резултат това да доведе до загуба на приходи за бюджета и натиск върху местните производители.

Която и от тези две хипотези да намери проявление, тя *би поставила под съмнение ползата от подобни търговски сдружения и търсенето на компенсации от засегнатите държави-членки би било напълно обосновано*.

Многообразието от преференциални договорености по отношение на търговията на ЕС с останалата част от света може да се определи като следствие от развитието на европейските икономики и свързаните с това повишени потребности от суровини и от готови изделия или навлизане на нови пазари от страна на европейските производители. Именно интензитетът на външнотърговските отношения на ЕС налага необходимостта от въвеждането на мерки за облекчаване и улесняване на търговията, част от които са и преференциалните тарифни мерки.

От организационна гледна точка унифицирането на правилата за произход на стоките между договарящите се страни по конкретно споразумение за свободна търговия е сложен и дълъг процес. Като една от основните причини за това може да се посочи възможността за съществуване на определени различия между партньорите, свързани преди всичко с желанието им за защита на местните производства и потребление от вноса на стоки с намалени мита, както и от опитите за „заобикаляне“ на правилата за произход при търговията с трети страни. В известна степен тези проблеми намират решение в подписаното през 1994 г. **Споразумение за правилата за произход** (World Trade Organization, 2018) между страните-членки на Световната търговска организация. По смисъла на това споразумение произходът на стоките *не трябва да се използва като инструмент за постигане на търговските цели на дадена държава и не трябва сам по себе си да оказва ограничително, нарушаващо или възпрепятстващо*

въздействие върху международната търговия. Изясняването и хармонизирането на правилата за произход следва да водят до **улесняване движението на стоки в международните търговски вериги, премахване на редица административни бариери, постигането на предвидимост във външнотърговските отношения и не на последно място – пестене на средства от страна на бизнеса и потребителите.** Тези ефекти предполагат пълноценно възползване от предимствата на конкуренцията, а именно **широк достъп до стоки на по-ниски цени и с различни потребителски свойства.**

Приложението на правилата за произход може да се разглежда и като **механизъм за насърчаване преместването на отделни или на цели производствени процеси** в рамките на търговските зони, установени с тях. На практика подобни действия допринасят за **увеличаване на възможностите за инвестиции** във всяка от страните – партньори, като по този начин се засилва положителният ефект от търговските договорености върху икономическото им развитие. Наличието на търговски договорености е важна предпоставка и за изграждането на механизми за защита на тези инвестиции.

Като доказателство за наличието на ползи от преференциалната търговия може да се посочи **постоянно увеличаващият се брой на подписваните споразумения за свободна търговия в световен мащаб**⁴. През последните години Европейският съюз работи активно в тази посока, като усилията са насочени към страни – стратегически партньори. През 2017 г. влезе в сила споразумението за свободна търговия с Канада, а през средата на 2018 г. на фона на разразилата се „търговска война“ със САЩ бе договорено споразумение с Япония. Към настоящия момент действащите споразумения за свободна търговия между ЕС и трети страни и територии са 40 на брой и включват 95 държави, а други 13 споразумения са в процес на договаряне⁵.

Не на последно място следва да се обърне внимание и на политическия елемент от значението на споразуменията за свободна търговия и включените в тях правила за определяне произхода на стоките. На практика **постигането на подобни договорености между две или повече страни следва да се разглежда като следствие от или предпоставка за**

⁴ По данни на Световната търговска организация действащите регионални търговски споразумения в световен мащаб са се увеличили от 44 броя през 1994 г. на 459 през 2018 г., от които 249 са споразумения за свободна търговия (Free Trade Agreement). За първите 8 месеца на настоящата година в световен мащаб са подписани 12 подобни споразумения. http://rtais.wto.org/UI/Public_Maintain_RTANome.aspx Последно посетен: 23.08.2018 г.

⁵ От гледна точка обемите на съвместната търговия с най-съществено значение са започналите през м. юни 2018 г. преговори с Австралия и Нова Зеландия.

развитие на международни отношения и в други области извън търговията. Утвърждаването на добри търговски връзки на международно ниво е възможно само между партньори, постигнали взаимно признаване, желаещи осъществяване на съвместни дейности, подкрепящи се при решаването на различни проблеми, защитаващи интереси от общ характер, притежаващи висок имидж в международен мащаб, гарантиращи сигурност и стабилност във всяко едно отношение.

2. Приложение на европейските споразумения за свободна търговия от позицията на Р България

До присъединяването си към Европейския съюз в началото на 2007 г. Р България сама определяше външнотърговската си политика и имаше автономията да прилага собствени тарифни и нетарифни мерки. Тази свобода включваше и възможности за самостоятелно договаряне на споразумения за свободна търговия с други държави и територии и свързаните с тях правила за произход на стоките, съблюдавайки единствено наложените в тази посока изисквания от страна на Световната търговска организация. До този момент страната ни търгуваше в рамките на преференциални условия с 38 държави с население над 550 млн. души. Тези условия за търговия бяха уредени с отделни разпоредби, а именно Европейското споразумение за асоцииране⁶, Споразумението за свободна търговия със страните-членки на ЕАСТ⁷, Централноевропейското споразумение за свободна търговия (ЦЕФТА)⁸, както и със 7 двустранни споразумения за свободна търговия⁹.

След присъединяването си към ЕС Р България денонсира сключените от нея споразумения за свободна търговия и започна да прилага преференциалните търговски договорености на ЕС. На практика с това географският обхват на търговията при преференциални условия се разшири, но поради липсата на съществена промяна в динамиката на външнотърговския ни стокообмен ефектът от това разширяване може да се определи като несъществен (вж. Таблица 1 и Таблица 2) (НСИ, 2018).

През 2006 г. у нас са внасяни стоки предимно от държави, с които сме имали споразумения за преференциална търговия, като от представените в Таблица 1 страни само Русия, Китай и Бразилия не попадат в тази група. През 2016 г. ситуацията не се е променила съществено и като водещи

⁶ 25-те страни членки на Европейския съюз.

⁷ Швейцария, Исландия, Норвегия и Лихтенщайн.

⁸ Румъния и Хърватска.

⁹ Турция, Македония, Израел, Албания, Сърбия и Черна гора, Босна и Херцеговина и Молдова.

страни–партньори, с които не развиваме преференциална търговия, са представени Русия и Китай. С останалите държави в Топ 10 през 2006 г. сме търгували съобразно условията на подписани двустранни търговски договарености, а през 2016 г. стокообменът ни с тях вече е бил реализиран в рамките на митнически съюз, включително и с Турция. Впечатление прави, че 7 от водещите ни страни–партньори намират място в ТОП 10 и през двете съпоставяни години. Като показател с **положителен резултат по отношение на вноса на стоки от тези държави може да се посочи увеличеният му стойностен обем**, като през 2016 г. той бележи ръст от **141,68%** спрямо 2006 г. или в абсолютен размер положителната разлика е **15 063,83 млн. лева**. Това увеличение се наблюдава при всички представени държави с изключение на Русия, спрямо която през м. юли 2014 г. ЕС наложи икономически санкции, приложими и днес.

Таблица 1
Стойностен обем на вноса по страни партньори (цени CIF)

№	2006 г.		2016 г.	
	Държава	Стойност (млн. лв.)	Държава	Стойност (млн. лв.)
1	Русия	6 191,51	Германия	6 694,10
2	Германия	3 872,00	Русия	4 570,00
3	Италия	2 970,94	Италия	4 049,50
4	Турция	2 157,14	Румъния	3 548,70
5	Гърция	1 837,98	Турция	2 729,48
6	Китай	1 489,33	Гърция	2 462,40
7	Румъния	1 353,39	Полша	2 066,20
8	Франция	1 214,40	Китай	2 034,90
9	Украйна	1 122,97	Испания	2 031,10
10	Бразилия	714,73	Унгария	1 948,90
	ТОП 10:	22 924,39	ТОП 10:	32 135,28
	Всички страни:	36 142,37	Всички страни:	51 206,20
	Относителен дял на ТОП 10:	63,43%	Относителен дял на ТОП 10:	62,76%

Както е видно от данните в Таблица 2, подобна на гореописаната е и ситуацията при износа на стоки. От водещите 10 външнотърговски държави–партньори през 2006 г. без преференции сме търгували само със САЩ. През 2016 г. международната ни търговия и с 10-те водещи страни е осъществена в рамките на митнически съюз, като отново 7 от тях запазват мястото си в ТОП 10. През разглеждания период се отчита ръст в общия стойностен обем на износа в размер на **200,85%** или в абсолютен размер увеличението е **23 693,15 млн. лв.** Увеличение в стойностния обем се

отчита в девет от 10-те водещи страни-партньори, като изключение прави само Белгия, с която стокообменът ни намалява с почти 15%.

Таблица 2
Стойностен обем на износа по страни партньори (цени FOB)

№	2006 г.		2016 г.	
	Държава	Стойност (млн. лв.)	Държава	Стойност (млн. лв.)
1	Турция	2 678,63	Германия	6 291,20
2	Италия	2 364,54	Италия	4 245,30
3	Германия	2 271,15	Румъния	4 048,30
4	Гърция	2 054,88	Турция	3 345,37
5	Белгия	1 515,92	Гърция	3 228,40
6	Франция	967,45	Франция	2 079,80
7	Румъния	945,85	Испания	1 295,70
8	Сърбия и Черна гора	866,86	Белгия	1 264,50
9	Испания	722,26	Холандия	1 248,00
10	САЩ	634,80	Великобритания	1 156,20
	ТОП 10:	15 022,34	ТОП 10:	28 202,77
	Всички страни:	23 493,15	Всички страни:	47 186,30
	Относителен дял на ТОП 10:	63,94%	Относителен дял на ТОП 10:	59,77%

Представените данни за външната търговия на Р България с водещите десет държави показват, че след присъединяването ни към ЕС до края на 2016 г. *не е настъпила съществена промяна в избора ни на страни-партньори*. Това позволява да се направи изводът, че е *налице устойчивост в търговските взаимоотношения на българския бизнес* и въпреки членството ни в ЕС не се наблюдават съществени отклонения в дестинациите, от които се внасят или за които се изнасят стоки.

Съпоставяйки общия търговски оборот на нашата страна със страни извън ЕС (трети страни) и частта от него, реализирана със страни-бенефициенти по споразумения за свободна търговия, може да се очертае обемът на търговията, при която митническият контрол по отношение произхода на стоките има практическо проявление (вж. Таблица 3) (НСИ, 2018). От представените данни за 2016 г. е видно, че *в обхвата на митническия контрол у нас попада около 1/3 от общия обем на външотърговската дейност* на страната ни. По отношение на реализирания внос през митнически формалности са преминали **33,62%** от стокообмена (17 216,90 млн. лв.), а по отношение на износа – **33,97%** (16 028,70 млн. лв.).

За целите на настоящото изследване интерес представлява дялът на реализирания внос от страни, с които търгуваме в рамките на споразумения за свободна търговия, и дялът на осъществения износ за тези страни. През 2016 г. **52,20%** от износа ни за трети страни е за страни-партньори на ЕС,

което показва *положителното отношение на българския бизнес към възможността да доставя стоки до пазари, предоставящи им преференциални тарифни мерки*. По отношение на вноса на стоки данните показват, че само **37,11%** от стокообмена ни през 2016 г. с трети за ЕС страни е имал възможността да се възползва от ефектите на споразуменията за свободна търговия. Изводът, който се налага, е, че *въпреки възможността за редуциране ставките на заплащаните при вноса мита, българският бизнес доставя приоритетно необходимите му суровини или крайни продукти от страни, за които ЕС не прилага преференциални тарифни мерки*. Въпреки това следва да се отчете фактът, че при търговията със страни-партньори Р България има положително външнотърговско салдо от почти 2 млрд. лв., което от своя страна показва наличието на ориентация от страна на българския бизнес към пазари, където стоките им биха могли да получат определени преференции и в крайна сметка реализация на по-конкурентни цени.

Таблица 3
Стойностен обем на международната търговия на Р България за 2016 г.
по групи страни

Стокообмен за 2016 г.	Стойност (млн. лв.)		
	Внос - CIF	Износ - FOB	Салдо
Общо	51 206,20	47 186,30	-4 019,90
ЕС-28	33 989,30	31 157,60	-2 831,70
Трети страни	17 216,90	16 028,70	-1 188,20
в т.ч. страни-партньори	6 389,56	8 366,50	1 976,94
Относителен дял на преференциалната търговия с трети страни	37,11%	52,20%	

Изследвайки вътрешната структура на стокообмена на страната ни със страни-партньори по споразумения за свободна търговия може да се представи каква част от него в действителност е била обект на преференциално тарифно третиране. Подобен анализ е необходим, тъй като, както вече бе изяснено в началото на настоящото изследване, *произходът е критерият, който оказва влияние върху това, дали дадени стоки ще бъдат третирани като преференциални, а не държавата, от която е извършен техният износ*. Съществуващата в наши дни глобализация на международната търговия и усложнените производствени процеси не позволяват уеднаквяването на страната на произход на стоките със страната-износител. Така например е възможно, стоки да бъдат изнесени за Р България от страна-партньор, но ако по произход тези стоки принадлежат на държава, с която ЕС няма споразумение за свободна търговия или

правилата за кумулация¹⁰ на произхода са неприложими, то при вноса им у нас не биха могли да се ползват преференциални мерки и за тях ще бъдат наложени мита съгласно действащата общоевропейска митническа тарифа (**Пример:** при внос у нас на стоки от Сърбия, чийто произход е САЩ, ще бъдат наложени по-високи мита, отколкото ако произходът им беше Сърбия или друга страна-партньор). Обратната ситуация също е възможна – стоки, изнесени от Р България за страна-партньор да не могат да получат преференциално третиране в получаващата държава, поради факта, че произходът им е от страна, с която ЕС не поддържа специални търговски отношения (**Пример:** при износ от България на стоки за Сърбия, чийто произход е САЩ, в Сърбия ще бъдат наложени по-високи мита, отколкото ако произходът им беше ЕС или друга страна-партньор). Тези примери в синтезиран вид показват предизвикателствата, пред които е изправена всяка митническа контролна система, тъй като **от правилното определяне на произхода на стоките зависи правилното приложение на утвърдената търговска политика и проявлението на фискалната, защитната и икономическата функция на митническия контрол.**

В Таблица 4 са представени данните за 2016 г. относно вноса на стоки в Р България от водещите 10 страни–партньори по споразумения за свободна търговия (Заявление за достъп до обществена информация, 2017). Реализираният стокооборот с тези държави представлява **88,21%** от този с всички страни–партньори, като следва да се отбележи, че страната ни не е реализирала търговски сделки с 43 от общо 95 държави от тази група.

От данните е видно, че **само 22,12% (1 413 млн. лв.) от общия стойностния обем на вноса у нас от страни–партньори се отнася за стоки с преференциален произход, а останалата част представлява внос на стоки с непреференциален произход, за които не е приложимо редуциране ставките на митата.** При водещите 10 страни–партньори този процент е още по-нисък (**20,18%**), като единствено при вноса от Египет, Южна Корея и Мароко той надвишава **50%**. Р Турция е лидер по реализиран внос у нас сред страните–партньори, но с преференции е оформен вносът само на **4,50%** от общия му обем. Анализиранияте данни недвусмислено показват, че **при вноса на стоки Р България не използва потенциала на споразуменията за свободна търговия, а икономическите оператори у нас не се възползват от възможността да минимализират размера на плащаните митни сборове и други публични държавни вземания.** Изводът, който може да се направи, е, че в преобладаващата си част страните–партньори при търговията си с Р България се явяват разпределителни центрове за стоки от различни страни по света.

¹⁰ **Кумулация** означава система, която позволява продуктите с произход от дадена страна да бъдат считани за продукти с произход от държава бенефициент по споразумение за свободна търговия, когато са били преработени или вложени в даден продукт в посочената държава–бенефициент.

Таблица 4
Стойностни обеми на вноса от водещи страни-партньори по споразумения за свободна търговия за 2016 г.

№	Страна – партньор	Стойност		%
		Общо	С преференции ¹¹	
1	Турция	2 729 477 264 лв.	122 949 796 лв.	4,50%
2	Украйна	762 336 301 лв.	90 332 950 лв.	11,85%
3	Сърбия	640 669 359 лв.	265 471 227 лв.	41,44%
4	Македония	383 621 923 лв.	127 769 861 лв.	33,31%
5	Швейцария	297 047 973 лв.	105 863 429 лв.	35,64%
6	Южна Корея	234 037 906 лв.	147 920 019 лв.	63,20%
7	Грузия	229 816 340 лв.	29 253 826 лв.	12,73%
8	Мароко	185 915 615 лв.	104 419 476 лв.	56,16%
9	Египет	130 071 033 лв.	115 362 767 лв.	88,69%
10	Молдова	122 487 865 лв.	43 808 263 лв.	35,77%
	ТОП 10:	5 715 481 579 лв.	1 153 151 614 лв.	20,18%
	Други страни-партньори:	674 074 762 лв.	260 200 038 лв.	38,60%
	Общо:	6 389 556 341 лв.	1 413 351 652 лв.	22,12%

В Таблица 5 са представени данните за 2016 г. относно износа на стоки от Р България за водещите 10 страни-партньори по споразумения за свободна търговия (Заявление за достъп до обществена информация, 2017). Реализираният стокооборот с тези държави представлява **83,95%** от този с всички страни-партньори, като и тук, подобно на вноса, липсват търговски взаимоотношения с 31 от общо 95 държави от тази група.

Прави впечатление фактът, че **92,32% (7 724 млн. лв.) от общия стойностен обем на износа за страни-партньори обхваща стоки с преференциален произход и незначителна част представлява износ на стоки с непреференциален произход**. При водещите 10 страни-партньори този процент е малко по-висок (**92,62%**), като само при износа за Македония и Сърбия той е под **90%**. Отчитайки стойностния обем на износа, Р Турция се очертава като лидер и в тази група, като с преференциален произход са оформени **93,75%** от изнесените за страната стоки. Анализираният данни показват, че **при износа на стоки страната ни развива политика, насочена към приоритетно използване потенциала на споразуменията за свободна търговия, доставяйки на партньорите си предимно стоки с преференциален произход**. Изводът, който може да се направи, е, че **Р България като страна-износител извлича ползи от Европейските**

¹¹ Представените данни обхващат стоки, поставени под митнически режим „Допускане за свободно обращение“ с код „40“ в кл. 37 и код „300“ в кл. 36 на ЕАД.

споразумения за свободна търговия и успява да реализира стоките си при по-конкурентни условия.

Таблица 5

Стойностни обеми на износа за водещи страни-партньори по споразумения за свободна търговия за 2016 г.

№	Страна – партньор	Стойност		%
		Общо	С преференции ¹²	
1	Турция	3 345 366 214 лв.	3 136 309 389 лв.	93,75%
2	Сърбия	683 505 757 лв.	552 154 079 лв.	80,78%
3	Македония	658 598 650 лв.	569 453 595 лв.	86,46%
4	Египет	573 093 918 лв.	563 712 138 лв.	98,36%
5	Алжир	489 823 696 лв.	489 377 016 лв.	99,91%
6	Грузия	321 508 013 лв.	305 616 158 лв.	95,06%
7	Ливан	288 183 249 лв.	282 354 572 лв.	97,98%
8	Украйна	272 143 205 лв.	246 973 503 лв.	90,75%
9	Швейцария	217 160 630 лв.	196 934 197 лв.	90,69%
10	Израел	174 016 077 лв.	162 146 359 лв.	93,18%
ТОП 10:		7 023 399 409 лв.	6 505 031 006 лв.	92,62%
Други страни-партньори:		1 343 101 219 лв.	1 219 102 718 лв.	90,77%
Общо:		8 366 500 628 лв.	7 724 133 724 лв.	92,32%

През последните десетилетия световната търговия със стоки нарасна безпрецедентно, като общата ѝ стойност се е увеличила от 1,2 трилиона долара през 1989 г. до повече от 32,3 трилиона долара през 2016 г. Подобна тенденция се наблюдава и във външнотърговските отношения на страните-членки на ЕС, в т.ч. и на Р България. Увеличеният стокообмен при равни други условия означава и увеличен брой на износните или вносните операции, попадащи в обхвата на митническия контрол, а увеличението му в стойностно отношение предполага увеличение и в размера на събираните от митническите органи мита и други публични вземания. На ниво ЕС митните сборове върху внасяните продукти от трети страни през 2016 г. са формирали **15,20%** от общите приходи на неговия бюджет (20,1 млрд. евро) (European Commission, 2018), което предопределя и голямото им значение¹³. Прилаганата в Съюза търговска политика по отношение на трети страни става все по-либерална и като доказателство за това са както големият брой сключени споразумения за свободна търговия или предоставени на

¹² Представените данни обхващат стоки, поставени под митнически режим „Износ“ с код „10“ в кл. 37 и кодове „BG“ или „EU“ в кл. 34а на ЕАД.

¹³ Всяка страна-членка на ЕС отчислява 75% от събраните на нейна територия мита, които представляват т.нар. Традиционни собствени ресурси на ЕС, а останалите 25% остават за покриване разходите на митническата ѝ администрация.

автономно основание преференциални мита, така и поетапното намаляване ставките на митата за останалите страни. Всичко това в крайна сметка води до **непропорционално нарастване на приходите от мита съобразно ръста на международната търговия.**

През 2016 г. в бюджета на Р България от мита са постъпили 173,1 млн. лв., което е следствие от неголемия ни външнотърговски оборот, облагането вноса на стоки от страни–партньори с преференциални мита и не на последно място – приложимите на ниво ЕС ниски ставки на митата за стоки с непреференциален произход (вж. Таблица 6) (United Nations, 2018). От представените данни е видна тенденцията за намаляване ставките на приложимите у нас мита по основни групи неземеделски и непетролни стоки и средно. През 1998 г. страната ни започва преговори за членство в ЕС и средният размер на прилаганите у нас ставки на митата при внос за тези стоки е бил **14,14%**. Непосредствено преди присъединяването ни към ЕС в края на 2006 г. той е бил **7,79%**, а при условията на пълноправно членство в Съюза е намалял на **3,47%**.

Таблица 6

Среден размер на митническите ставки за неземеделски и непетролни стоки

Групи стоки	1998 г.	2006 г.	2016 г.
	%		
Производствени суровини и материали	15,91	9,11	3,86
Руди и метали	7,98	2,74	1,56
Промислени изделия	16,43	9,55	4,01
Химически продукти	11,71	7,23	4,66
Машини и транспортно оборудване	13,1	6,26	2,16
Други промишлени стоки	19,71	11,86	4,56
Средно:	14,14	7,79	3,47

От една страна, **действащите към момента в ЕС ниски ставки на митата за стоки с непреференциален произход намаляват интереса на икономическите оператори от извършването на измами по отношение произхода на стоките.** От друга страна, отчитайки проявлението на фискалната функция на митническия контрол и свързаните с изпълнението ѝ годишни планове и цели по отношение на приходите в бюджетите на ЕС (ТСП) и на страната ни, **ниските ставки на митата предполагат повече усилия от страна на компетентните за осъществяването му органи за предотвратяване и разкриване на нарушения на правилата за произход на стоките и неправомерното редуциране на митата.**

3. Особенности на митническия контрол върху произхода на стоките

Разглеждането на произхода на стоките като обект на митнически контрол предполага правилното определяне на правния му статут. Както вече бе разгледано в началото на настоящото изследване, дефинирането му от нормативна гледна точка е направено в Митническия кодекс на Съюза, в някои от свързаните с него нормативни документи и в сключените от страна ЕС споразумения за свободна търговия. Въпреки ясната определеност на това какви условия следва да бъдат изпълнени, за да се придаде преференциален или непреференциален произход на стоките, то крайният резултат може да се квалифицира като сложен обект на митническия контрол. Една от основните причини за това е самото многообразие от стоки и начините за тяхното производство и окомплектоване.

От митническа гледна точка *произходът на стоките е обект на контрол както при внос на стоки от трети страни, така и при износ на стоки извън митническата територия на ЕС*. Посоката на движение на стоките предопределя и наличието на определени особености в приложимите митнически формалности, тъй като проявление намират различни функции на митническия контрол.

При **внос на стоки**, наред с другите си функции, националните митнически органи на страните-членки на ЕС отговарят за защитата на финансовите интереси на Съюза. Отчитайки този факт, може да се направи изводът, че *контролът върху предоставяните преференции на база произхода на стоките и свързаните с тях редукции на митата при внос има съществено значение с фискален характер*. Подценяването му би накърнило в значителна степен фискалните интереси не само на отделните страни-членки, но и на целия ЕС, тъй като на практика се компрометира събирането на т.нар. Традиционни собствени ресурси.

Основен обект на митнически контрол при внос представляват представените доказателства за произход на търгуваните стоки, тъй като въз основа на тях се редуцира размерът на дължимите митни сборове при митническото им оформяне. В обхвата на извършваните проверки се включват не само задължителните реквизити на дадено доказателство за произход (Томева, Петкова, & Антоу, 2006, стр. 42-46), но и истинността на положените подписи и печати, както и връзката на вписаните в него стоки с действително представените за обмитяване. С цел удостоверяване истинността на дадено доказателство за произход, митническите органи могат да предприемат действия по изпращането му за потвърждение от компетентния за издаването му чуждестранен орган. В подобни случаи честа практика е изискването за предоставяне на обезпечение от страна на вносителя върху разликата на митото, изчислено с и без право на преференции. Това е необходимо с оглед приложението на фискалната функция

на митническия контрол, като при получен отрицателен отговор от проверката на доказателството за произход чрез усвояване на обезпечението да се погаси в реален размер възникналото вносно митническо задължение.

При **износ на стоки** приоритетно проявление по отношение на произхода на стоките има защитната функция. Следва да се има предвид обаче, че ефектът от прякото ѝ проявление е насочен към страните-бенефициенти по сключените от страна на ЕС споразумения за свободна търговия. Това е така, тъй като произходът на стоките се утвърждава в страната на износа, но евентуалното му преференциално третиране се реализира в получаващата държава. На практика може да се каже, че *от правилното проявление в страната на износа на защитната функция на митническия контрол по отношение на произхода на стоките до голяма степен се предопределя възможността за проявление на фискалната функция в страната на вноса*. Ако тук контролът не е ефективен, то е налице повишен риск от неоснователно предоставяне на преференциален произход на изнасяните стоки, въз основа на който в страната на вноса стоките ще бъдат обмитени с незаконосъобразно редуцирани ставки на дължимите мита.

Контролът върху произхода на стоките при оформянето им за износ обхваща не само изготвените документи, удостоверяващи произхода на стоките, но и представените за това доказателства и тяхното интерпретиране от страна на митническите служители. Докато първата проверка има по-скоро формален характер и включва задължителните реквизити на сертификатите за произход, то втората следва да установи налице ли са основания за издаването на подобен документ и вписаната в него информация отговаря ли на действителността. Самото доказване на произхода може да се разглежда и като самостоятелна процедура, намерила място в митническото законодателство на Съюза и в сключените международни споразумения за свободна търговия.

3.1. Основни насоки на митническия контрол върху произхода на стоките

С цел правилното приложение на по-горе посочените митнически формалности върху произхода на стоките е важно да се определят основните насоки, в които те трябва да се осъществяват. Без да се претендира за изчерпателност, като такива могат да се разглеждат следните:

- ЕС има ли сключено споразумение за свободна търговия със съответната държава, от която се внасят или респективно за която се изнасят обмитяваните стоки;
- Стоките, явяващи се обект на внос или износ, обхванати ли са в сключеното споразумение за свободна търговия между ЕС и страната-партньор по външнотърговската сделка;

- Изпълнени ли са условията в конкретното споразумение за свободна търговия по отношение предоставянето на преференциален произход на внасяните или изнасяните стоки;

- Представено ли е съответното доказателство за произход, съобразно приложимото споразумение за свободна търговия и оформено ли е то правилно. За удостоверяване на преференциалния произход на стоките, внасяни или изнасяни от митническата територия на ЕС, практически приложението намират няколко различни документа, които се издават от компетентен за целта орган в държавата на изпращане. Това са (Томева, Петкова, & Антоу, 2006, стр. 42-46):

- **Сертификат за движение на стоките EUR.1** – прилага се при споразуменията за свободна търговия и други преференциални договорености, като се изключват страните бенефициенти по Общата система за преференции;

- **Сертификат за движение на стоките EUR-MED** – използва се при прилагане на пан-евро-средиземноморските протоколи за кумулация в пан-евро-средиземноморската зона за кумулация, като е необходимо в сертификата да се посочи дали е прилагана кумулация и с коя страна или страни;

- **Сертификат FORM A** – използва се само в рамките на Общата система за преференции (GSP – Generalized System of Preferences);

- **Декларация върху фактурата или друг търговски документ** – използва се във всички случаи на стоки с произход, чиято стойност за една пратка не надвишава сумата от 6000 EUR;

- **Декларация на доставчик** – посредством нея се проследява произходът на дадена стока при търговията между отделните страни-членки на ЕС, както и в рамките на митническия съюз между ЕС и Турция;

- **Сертификат за движение на стоките A.TR** – чрез него се удостоверява изпълнението на разпоредбите за свободно обращение на стоки в рамките на митническия съюз между ЕС и Турция.

- Действително представените за внос или износ стоки коректно ли са описани в доказателството за произход, така че да е възможно лесното им и точно идентифициране.

Съблюдавайки така посочените насоки на митническия контрол върху произхода на стоките, контролните органи биха могли с разумна степен на увереност да удостоверят правилното му приложение, а оттам и правилното проявление на фискалната и защитната му функция.

3.2. Форми и способности на митническия контрол върху произхода на стоките

Последователното приложение на формите на контрол от своя страна представлява възможност за подобряване обхвата на контролното правомощие, а оттам и повишаване на неговата ефективност. Подобна организация се наблюдава и в митническия контрол, където проявите му форми са въплътени в цялостния контролен процес в законово определен ред (т.нар. митнически процедури). Това позволява да се осигури плавно преминаване от една форма в друга, без да се натоварва контролната система с дублиращи се действия в отделните етапи на митническото производство. В теорията на контрола има различни становища относно съдържанието на неговите форми, но като цяло водещо е учението за наличието на три основни форми на контрол – **предварителен, текущ и последващ**. Като основен критерий за това разграничение се приема етапът (времето), в който се намират контролираните процеси или обекти и най-общо казано се визират състоянията на тяхната подготовка, протичане и завършване (Динев, 1999, стр. 72).

Митническият контрол върху произхода на стоките намира своето практическо проявление в рамките и на трите основни форми на контрол:

- **Предварителен контрол** – в рамките на тази форма на митническия контрол се изпълняват процедури по предоставянето на даден икономически оператор на статут „Одобрен износител“. Разрешения за одобрен износител се издават само на лица, които отговарят на условията, посочени в разпоредбите за произход по споразумения, сключени от Съюза с определени държави или територии извън митническата територия на Съюза, или по мерки, приети едностранно от Съюза по отношение на такива държави или територии. На одобрения износител се предоставя номер на митническо разрешение, който той следва да поставя върху издаваните от него доказателства за преференциален произход, като отпада необходимостта, те да бъдат проверявани и впоследствие заверявани от митническите органи;

- **Текущ контрол** – осъществяваните контролни действия се развиват паралелно с вносните или износните митнически производства, като по отношение на произхода на стоките те включват разгледаните по-горе насоки на митническия контрол;

- **Последващ контрол** – съгласно чл. 48 от Митническия кодекс на Съюза митническите органи могат, след вдигане на стоките, да проверяват наличието, автентичността, точността и валидността на всички придружаващи документи (вкл. и доказателства за произход), както и да проверяват счетоводната отчетност на декларатора и други видове отчетност, която се отнася до операциите с внасяните или изнасяните стоки или дори предварителни или последващи търговски операции, включващи тези стоки. Те могат да извършват и физически проверки на стоките и/или да вземат проби, когато това е необходимо и възможно.

Разгледаните форми на митническия контрол върху произхода на стоките се реализират посредством използването на два основни способа:

▪ **Документални проверки** – те се осъществяват по отношение на представените доказателства за произход на стоките, предшестващите документи за поставяне на стоките под определен митнически режим, фактури, спецификации, разходни норми, доказателства за произход на вложените материали в производствения процес и т.н. Проверките имат за цел да се установи спазени ли са изискванията за предоставяне на преференциален произход на търгуваните стоки съобразно отделните споразумения за свободна търговия;

▪ **Материални проверки** – тези проверки имат за свой обект както самите внасяни или изнасяни стоки, така и свързания с тях производствен процес. Основната им цел е точното идентифициране на търгуваните стоки и удостоверяване извършването на достатъчни преработки и обработки за предоставяне на преференциален произход по смисъла на приложимите споразумения за свободна търговия.

Икономическите оператори, които не са сигурни за произхода на стоките или просто искат да имат законова сигурност по неговото определяне, могат да подадат искане за издаване на Обвързваща информация за произход (ОИП). ОИП е решение на митническите органи, което е обвързващо за митническите органи във всички страни–членки на ЕС по отношение на стоките, изнасяни или внасяни след издаването на решението, при условие че стоките и обстоятелствата, определящи придобиването на произхода, са идентични във всяко отношение с тези, описани в ОИП (чл. 33 – чл. 34 от Митническият кодекс на Съюза). За прилагането на решение ОИП в контекста на конкретен митнически режим титулярят на решението трябва да може да докаже, че въпросните стоки и обстоятелствата, определящи придобиването на произхода, съответстват във всяко едно отношение на стоките и обстоятелствата, описани в решението. Подобен вид решения на митническите органи се издават с валидност три години от датата на тяхното издаване. Извършваните проверки във връзка с издаването на ОИП могат да се разглеждат като проявни форми на предварителния контрол, тъй като имат за цел удостоверяване наличието на всички факти и обстоятелства относно установяване действителния произход на вписаните в издаваните сертификати стоки. Ефектът от използването на ОИП обаче може да бъде разкрит в рамките на текущия (оперативен) митнически контрол, тъй като подобни документи водят до **по-бързо преминаване през митническите формалности и избягване на спорове между митническите органи и икономическите оператори**. Решенията за ОИП могат да бъдат обект и на последващ контрол, когато условията, съгласно които са издадени, са променени. Обикновено става дума за настъпили промени в тарифното класиране на стоките или на изискванията за достатъчност на извършените преработки или обработки върху използваните продукти преди придаването на произход на крайните изделия. Следва да се има предвид, че съгласно чл. 34 от Митническият кодекс на Съюза при настъпили промени в условията около валидността на решенията за ОИП,

те не подлежат на изменение, а се отменят и може да започне процедура по издаване на ново решение, но вече при актуалните условия.

Интензивното използване на информационните технологии в рамките на митническите процедури при внос, износ или транзит на стоки налага необходимостта от автоматизиране и на процедурите, свързани с извършването на проверки относно техния произход. От тази гледна точка към момента на ниво страни-членки на ЕС конкретно проявление намира само електронната система **REX** (Registered Exporter System). Системата функционира от 01.01.2017 г. и е следствие от извършената реформа в правилата за преференциален произход на Европейския съюз по Общата система за преференции (GSP). Тя заменя изцяло съществуващата система за сертифициране въз основа на хартиени сертификати за произход и се предвижда да се прилага и в контекста на двустранните търговски споразумения на ЕС с партньорски държави (Агенция „Митници“, 2017). Системата REX се основава на принципа на самосертифициране на икономическите оператори, които следва да правят т.нар. **изявления за произход**, имащи значението на доказателство за преференциален произход на стоките. Самите изявления могат да бъдат вписани върху всеки търговски документ, който позволява да бъдат идентифицирани съответният износител и изнасяните от него стоки. Валидността на изявлението за произход е **12 месеца** от датата на съставянето му.

За да имат право да изготвят доказателства за произход посредством системата REX, икономическите оператори трябва да бъдат регистрирани от митническите органи в собствената им страна в специална база данни. Икономическите оператори, използващи системата REX, се наричат **„регистрирани износители“** и на практика удостоверяването на произхода на стоките се извършва само от тези лица, без значение дали се намират в държава-бенефициер или в държава-членка на ЕС. Важно условие е, всеки износител да бъде регистриран в системата REX само за стоки, отговарящи на изискванията за придобиване на преференциален произход по GSP и ако изнасяната от него пратка, състояща се от един или повече пакети, е на обща стойност на продуктите с произход, надвишаваща 6 000 евро. В случай че общата стойност на продуктите с произход в пратката не надвишава 6 000 евро, износителят може да не подава заявление за регистрация в системата REX и респективно да не прави изявление за произход.

Правилата за произход могат да се разглеждат като една от най-проблематичните нетарифни мерки, с която се сблъскват производствените фирми и износителите на стоки. Причината за това следва да се търси както в естеството на самите стоки и постоянно развиващите се технологии за тяхното производство, така и в многообразието от международни търговски договорености. Освен случаите на измама с цел избягване на определени митнически формалности, нерядко установените случаи на нарушения от страна на митническите органи представляват допуснати грешки вследствие неправилно приложение на правилата за произход.

Извършването на нарушения на правилата за произход, от една страна, намира израз в **приемането на неотговарящи на нормативните изискванията доказателства за произход при внасяне на стоки**. Става дума за документи с липсващи задължителни реквизити или съдържащи неверни данни, поради което те не следва да бъдат основание за предоставянето на каквито и да било преференции в полза на вносителя. Особено деликатен е въпросът с представянето на неистински (фалшифицирани) документи, тъй като обработващите ги митнически служители трудно могат да установят този факт.

От друга страна, допускането на нарушения относно правилата за произход може да намери проявление и при износ на стоки в случаи, когато **бъде извършена заверка на доказателства за произход, без да са налице изискуемите условия за това**. Тези условия, както вече бе изяснено, са разписани в действащите митнически разпоредби и в съответните споразумения за свободна търговия и допълнителните протоколи към тях. Съставът на самото нарушение се състои в **липсата или непълното окомплектоване на необходимите документи за заверка на съответното доказателство за произход или заверка на документ с невярно съдържание**. В първия случай става дума за изискваните от износителя „Декларация на производител“, „Декларация на доставчик“ и копия от документите за закупени суровини, материали или крайни продукти (ако стоката е с произход България или ЕС) или копия от международни фактури, вносни митнически декларации и/или чуждестранни доказателства за произход (ако стоката е с различен от горепосочения произход). Липсата на някои от тези документи е достатъчно основание, компетентните митнически или други органи да не извършат съответната заверка на доказателството за произход. Несъобразяването с тези особености е предпоставка за извършването и на другото нарушение, а именно заверката на документ с невярно съдържание с всички правни последици от това.

Непознаването в детайли на процедурите за издаване на доказателства за произход на стоките или умишленото им неприлагане от страна на икономическите оператори или от компетентните за целта служители, може да се квалифицира като **проблем, рефлектиращ върху интересите и фискалната система на другата договаряща се по споразумението държава**. Това е така, тъй като издадените у нас доказателства за произход на стоките се приемат от митническата администрация на страната – бенефициент като основание за редуциране ставката на митото за същите и промяна в рисковия им профил от гледна точка на необходимостта от засилен митнически контрол.

Възможностите за превенция и разкриване на нарушенията, свързани с произхода на стоките от страна на митническите органи към момента, не са много. В преобладаващата си част те могат да бъдат констатирани едва след **извършването на последващи документални проверки по линията на международното митническо сътрудничество** – изпращане

на представени у нас доказателства за произход до митническата администрация на държава–бенефициент или проверка на изпратени от чужбина подобни документи, но издадени у нас (вж. Таблица 7 и Таблица 8)¹⁴. Възможности за въздействие могат да се търсят също и в последващия контрол по повод извършването на конкретни проверки върху определена като рискова вносно-износна операция, както и във въвеждането на двустепенен текущ контрол с цел предотвратяването на грешки.

От представените данни в Таблица 7 (Заявление за достъп до обществена информация, 2017) е видно, че от присъединяването на страната ни към ЕС в началото на 2007 г. е налице значително намаление в броя на изпратените запитвания към страни–партньори за последващи проверки на доказателства за произход (от 2683 броя през 2006 г. на 176 броя през 2016 г.).

Таблица 7

Изпратени запитвания относно доказателства за произход в рамките на международното митническо сътрудничество

Тип	Брой				
	2006 г.	2007 г.	...	2015 г.	2016 г.
Изпратени запитвания	2683	969	...	479	176
Потвърден произход	1524	781	...	369	108
Непотвърден произход	1159	188	...	85	39
Без отговор	-	-	...	25	29

	ХИЛ. ЛВ.				
Допълнителни приходи от мита	-	-	...	98267,13	30147,40

Причината за това намаление може да се търси в подобрените митнически формалности и най-вече в засилване ролята на анализа на риска, който повишава превенцията по отношение извършването на митнически нарушения, в т.ч. и по отношение произхода на стоките. Свидетелство за това е и делът на установените неправомерно издадени доказателства за произход, използвани у нас като основание за преференциално третиране на вписаните в тях стоки, като той намалява от **43,20%** през 2006 г. на **22,16%** през 2016 г. Тези положителни резултати позволяват да се направи обобщението, че **намалените случаи на внос на стоки в страната ни, за**

¹⁴ По данни на Агенция „Митници“ между 8% и 12% от направените от наша страна запитвания през предприединителния период надвишават регламентирания 10-месечен срок за отговор или изобщо не се получават отговори по тях. В същото време големият брой документи, получени в България през 2006 и 2007 г., се дължи на засилените проверки от страна на полските, латвийските, чешките и други митнически администрации относно произхода на турските стоки, реекспортирани от България преди присъединяването ѝ към ЕС.

които неоснователно се претендира преференциално третиране, е предпоставка за правилното проявление на фискалната, икономическата и защитната функции на митническия контрол.

Съгласно разпоредбите на чл. 234, ал. 1, т. 1 от Закона за митниците (Закон за митниците, 1998) представянето на документ, с който икономическите оператори правят опит да избегнат пълно или частично заплащане или обезпечаване на митата или на другите публични държавни вземания, събирани от митническите органи, се третира като *митническа измама*. Административната санкция в подобни случаи е в размер от 100 до 200 на сто от размера на избегнатите публични държавни вземания, като следва да се има предвид, че неправомерно редуцираните мита въз основа на компрометираните доказателства за произход също подлежат на събиране. През 2016 г. българската митническа администрация е събрала допълнително мита в размер на 30 147,40 хил. лв., които икономическите оператори са опитали да избегнат чрез неправомерно използване на доказателства за произход за внасяните от тях стоки.

От количествена гледна точка, сходна на гореописаната е и ситуацията с получените запитвания в Централното митническо управление на Агенция „Митници“ от страни–партньори по споразумения за свободна търговия (вж. Таблица 8) (Заявление за достъп до обществена информация, 2017). Наблюдава се значително намаление на техния брой, като от 3422 броя през 2006 г. той намалява на едва 343 броя през 2016 г.

Таблица 8

Получени запитвания относно доказателства за произход в рамките на международното митническо сътрудничество

Тип	Брой				
	2006 г.	2007 г.	...	2015 г.	2016 г.
Получени запитвания	3422	3604	...	837	343
Потвърден произход	2158	1770	...	582	188
Непотвърден произход	1264	1834	...	291	155

Данните обаче показват запазване на относително висок дял на издадените у нас доказателства за произход, които при последващи проверки биват отхвърлени. През 2006 г. техният дял е бил **36,94%**, докато през 2016 г. нараства на **45,19%**. Причините за тази негативна тенденция могат да бъдат търсени както в недоброто познаване на правилата за произход от страна на родните износители, така и в наличието на определени интереси за тяхното заобикаляне. В същото време проблеми могат да бъдат търсени и по отношение на изградените у нас контролни механизми, обхващащи митническите формалности по потвърждаване произхода на изнасяните стоки и тяхната ефективност. Отчитайки негативния ефект и върху имиджа на страната ни като партньор по сключените от ЕС споразумения за

свободна търговия, *е наложително своевременното преосмисляне на митническите процедури, свързани със заверката на доказателства за произход на стоки при техния износ от Р България.* Положителен ефект биха имали и мерки, целящи *повишаване информираността на икономическите оператори относно приложението на правилата за произход с оглед недопускането на грешки при тяхното интерпретиране и приложение.*

Заклучение

Като обобщение на разгледаните в тази разработка въпроси може да се направи заключението, че произходът на стоките до голяма степен предопределя дали достъпът им до определен пазар ще бъде облекчен или затруднен, което е следствие от разглеждането му като основен обект на митническия контрол при внос и износ на стоки. Правилата за определяне произхода на стоките са дадени в действащото европейско митническо законодателство и в сключените от ЕС споразумения за свободна търговия, които са задължителни за приложение от всички страни-членки на Съюза. Свободната търговия дава възможности на партниращите се държави за *облагане при внос с намалени или нулеви ставки на митата, както и с облекчени митнически формалности при определени условия.* В същото време съпоставяйки външнотърговските отношения на дадена страна-членка на ЕС с тези от предприєдинителния ѝ период, може да се стигне до *начисляване на по-големи или по-ниски мита по отношение на дадена стока и като резултат това до доведе до негативни ефекти.* Подобен резултат поставя под съмнение ползата от подобни търговски сдружения.

От извършения анализ на международната търговия на страната ни става видно, че *не е настъпила съществена промяна в избора ни на страни-партньори* и е налице устойчивост в търговските взаимоотношения на българския бизнес. По отношение на износа на стоки към такива държави се наблюдава положителното отношение на българския бизнес към възможността да доставя стоки до пазари, предоставящи им преференциални тарифни мерки. Представените данни показват, че *страната ни развива експортна политика, насочена към приоритетно използване потенциала на споразуменията за свободна търговия,* доставяйки на партньорите си предимно стоки с преференциален произход. При вноса на стоки от страни-партньори се стига до извода, че въпреки възможността за редуциране ставките на заплащаните мита, българският бизнес доставя приоритетно необходимите му суровини или крайни продукти от страни, за които ЕС не прилага преференциални тарифни мерки. Утвърждава се схващането, че *Р България при внос на стоки не използва потенциала на*

споразуменията за свободна търговия, а икономическите оператори у нас не се възползват от възможността да минимализират размера на плащаните митни сборове и други публични държавни вземания.

Произходът на стоките е обект на контрол както при внос на стоки от трети страни, така и при износ на стоки извън митническата територия на ЕС. В разработката е обосновано виждането, че *контролът върху предоставяните преференции на база произход на стоките и свързаните с тях редукии на митата при внос има съществено значение с фискален характер*. На практика от *правилното проявление на защитната функция на митническия контрол по отношение на произхода на стоките до голяма степен се предопределя възможността за проявление на фискалната функция в страната на вноса*.

Правилата за произход на стоките могат да се разглеждат като *една от най-проблематичните нетарифни мерки*. Извършването на нарушения в тази област намира израз в *приемането на неотговарящи на нормативните изискванията доказателства за произход при внасяне на стоки* или в *извършването на заверка на доказателства за произход, без да са налице изискуемите условия за това*. Възможностите за превенция и разкриване на подобни нарушения се изразяват в *извършването на последващи документални проверки по линията на международното митническо сътрудничество*. Резултатите от подобни последващи проверки показват *намаление на случаите на внос на стоки в страната ни, за които неоснователно се претендира преференциално третиране*, което е предпоставка за правилното проявление на фискалната, икономическата и защитната функции на митническия контрол. В същото време данните показват *висок дял на издадените у нас доказателства за произход, които при последващи проверки биват отхвърлени*. Това налага необходимостта от *своевременно преосмисляне на митническите процедури*, свързани със заверката на доказателства за произход на стоки при техния износ от Р България.

Цялостният извод от изследването, който може да бъде направен, е, че членството на страната ни в ЕС като цяло оказва благоприятно влияние върху икономиката ни, в т.ч. и върху развитието на външнотърговските ни връзки. Доказателство за това са увеличените стойностни обеми на вноса и на износа на стоки. Въпреки това Р България не се възползва в максимална степен от сключените споразумения, като сред водещите страни–партньори извън ЕС остават държави, с които не се прилагат преференциални търговски мерки.

Използвани източници

- European Commission. (2018, 09 01). *Customs duties mean revenue*. Retrieved from Taxation and Customs Union: https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/customs-duties-mean-revenue_en
- Mukunoki, H. (2005). Understanding the Effects of Preferential Trade Agreements: A Theoretical Overview. *Bulletin of Gakushuin University Research Institute of Economics and Management*, 19, 31.
- United Nations. (2018, 09 01). *Import tariff rates on non-agricultural and non-fuel products, annual, 1988 - 2016*. Retrieved from UNCTADSTAT: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=122>
- WCO. (1999). *Kioto Convention, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures*. Bruxelles: Customs Co-operation Council.
- World Trade Organization. (2018, 09 01). *AGREEMENT ON RULES OF ORIGIN*. Retrieved from World Trade Organization: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/22-roo_e.htm
- Агенция „Митници“. (2017). Годишен доклад на Агенция „Митници“ за 2017 г. *Митническа хроника*, 6, 17.
- Бобева, А. (2006). Правилата за произход на стоките в преференциалната търговия на ЕС. *Митническа хроника*, 4, 6.
- Делегиран регламент на Комисията (ЕС) 2015/2446 от 28.07.15 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза, ОВ L 343 (28 07 2015 г.).
- Динев, М. (1999). *Контрол в социалното управление*. София: Тракия-М.
- Закон за митниците, Държавен вестник, бр. 15 (1998).
- Заявление за достъп до обществена информация, 32-222188 (1 10 08 2017 г.).
- НСИ. (01 09 2018 г.). *Износ, внос и търговско салдо на България по групи страни и основни страни партньори през 2015 и 2016 година*. Извлечено от Национален статистически институт: <http://www.nsi.bg/bg/content/7510/%D0%BF%D0%BE-%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D1%82%D1%8A%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D1%8C%D0%BE%D1%80%D0%B8>
- Регламент (ЕС) №952/2013 на ЕП и на Съвета от 9.10.2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза, ОВ L 269 (10 10 2013 г.).
- Томева, М., Петкова, З., & Антоу, М. (2006). *Митническа документация*. София: Делова седмица консулт.