



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2011
COM(2011) 922 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**Доклад относно постигнатия напредък при прилагането на стратегията за
развитието на митническия съюз**

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
1.1.	Стратегия за развитието на митническия съюз през периода 2008–2013 г.....	3
1.2.	Променящ се контекст	5
2.	Промени след 2008 г.	5
2.1.	Развитие на митническия съюз в цифри	5
2.2.	Развитие на информационните технологии в митническия съюз	6
2.3.	Развитие и прилагане на политиката на митническия съюз	8
2.3.1.	Защита на ЕС – прилагане на изменението за повишаване на сигурността.....	8
2.3.2.	Допълнително улесняване на търговията – Модернизираният митнически кодекс	8
2.3.3.	Нов контекст, засягащ политиката след декември 2009 г. – Договорът от Лисабон	9
2.3.4.	Митническият съюз и сътрудничеството	9
3.	Напредък при конкретни проекти	10
3.1.	Обслужване на едно гише	10
3.2.	Подход, основан на системите.....	11
3.3.	Борба срещу фалшифицирането и пиратството	11
3.4.	Способност за бързо реагиране при кризи	12
3.5.	Борба с измамите и свързаните с тях незаконни дейности.....	13
4.	Обсъждане на действащия модел на митническия съюз	14
5.	Перспективи за бъдещето: как да се подобри работата (по отношение на синхронизацията, ефективността и ефикасността) на митническия съюз	16
5.1.	Стратегически дискусии относно възможните направления за развитие	16
5.1.1.	По-тясно сътрудничество в рамките на митническия съюз.....	16
5.1.2.	Търсене на синергиен ефект при взаимодействие с други области на политиката	16
5.1.3.	Подобряване на управлението и методите на работа	17
5.1.4.	Измерване и подобряване на качеството на работата и резултатите.....	17
5.2.	Бъдещо развитие	17

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В началото на 21-ви век митниците по целия свят бяха изправени пред предизвикателствата на бързо променящата се среда: променящи се модели на производство и потребление, увеличаващ се обем на международна търговия, глобални заплахи като тероризъм, организирана престъпност, влошаване на околната среда и все повече рискове от търговия с опасни стоки.

За да се предостави възможност на администрациите на митническия съюз в рамките на Европейския съюз (ЕС)¹ да продължат да изпълняват многобройните си задължения в тази изпълнена с предизвикателства среда, бе започната амбициозна реформа. Първо бе приет Модернизиращият митнически кодекс². Второ, „Решението за електронни митници“³ постави основата за създаването на среда без информация на хартиен носител в областта на митниците и търговията⁴.

За да се гарантира всеобхватно и съгласувано развитие в по-дългосрочен план, Комисията заедно с държавите-членки предприе основно преразглеждане на ролята и работата на митниците в ЕС⁵. Докладът, приет от 27-те Генерални директори на митниците през 2007 г.⁶, бе основа за Съобщението на Комисията от 2008 г. относно стратегия за развитието на митническия съюз⁷ (наричана по-долу „стратегията“). Бе създадена бъдещата инициатива за митниците („БИМ“).

1.1. Стратегия за развитието на митническия съюз през периода 2008–2013 г.

Стратегията съдържа **стратегическите цели** на митническия съюз. Тя осигурява **политическа рамка** за последователно и съгласувано управление на развитието и на новите инициативи. Стратегията цели да допълни гореописаната реформа на правната и информационната среда и се отнася изрично до значението на човешкия фактор в бъдещото развитие на митническия съюз, в т.ч. на ресурсите и уменията.

Стратегическите цели на митническия съюз са следните: 1) **защита на ЕС** и 2) **подпомагане на конкурентоспособността на ЕС**. Тези цели следва да бъдат изпълнени по еднакъв и ефикасен начин чрез упражняване на ефикасен и ефективен **контрол** и чрез тясно **сътрудничество** между митническите администрации, както и с другите органи, с предприятията и с международните партньори.

¹ Понятието „митнически съюз“ в настоящия доклад се отнася единствено за митническия съюз и територията на ЕС, определени в глава 1 от ДФЕС, без да включва митническите съюзи с Турция, Андора и Сан Марино.

² Регламент (ЕО) 450/2008 от 23.4.2008 г., ОВ L 145, 4.6.2008 г.

³ Решение 70/2008/ЕО от 15.1.2008 г., ОВ L 23, 26.1.2008 г., стр. 21.

⁴ Наричано също така неофициално *инициатива „Електронни митници“*, имаща за цел изграждането на стабилна комуникационна верига между всички митнически учреждения в ЕС, между митниците и другите публични органи, участващи в търговията със стоки, и между митническите органи и търговците.

⁵ Бъдеща роля на митниците (БРМ) – проект.

⁶ TAXUD/1434/2007.

⁷ COM (2008)169 окончателен.



Източник: Илюстрация, основана на цели, посочени в COM (169/2008).

На 14 май 2008 г. Съветът по икономически и финансови въпроси одобри стратегията, целите и необходимостта от инвестиране в умения, компетентност, ресурси и технологии. На 19 юни 2008 г. Европейският парламент (ЕП) прие резолюция⁸, която също подкрепя стратегията и призовава държавите-членки и Комисията към нейното ефективно прилагане. Освен това беше изискан подробен **план за изпълнение**, който впоследствие бе изготвен след консултация с държавите-членки в Групата за митническа политика (ГМП)⁹. По-конкретно, Съветът и ЕП подчертаха необходимостта от развитие на обслужването на **едно гише** и на **нови методи за контрол** (подходът, основан на системите), от засилване на **борбата срещу фалшифицирането и пиратството** и на **борбата с измамите**, както и от увеличаване на **способността за реагиране при кризи**. Двете институции също така подчертаха в общ план необходимостта от засилване на **сътрудничеството** със заинтересованите страни и другите органи. Съветът изиска доклад относно напредъка през 2011 г., който се съдържа в настоящия документ.

⁸ Резолюция на Европейския парламент от 19 юни 2008 г. относно четиридесетата годишнина от създаването на митническия съюз. ОВ С 286, 27.11.2009 г., стр.20.

⁹ План за изпълнение на бъдещата инициатива за митниците („БИМ“), TAXUD/379996/2009_rev2.

1.2. Променящ се контекст

След приемането на стратегията настъпиха важни промени: не на последно място – финансовата и икономическата криза, глобализацията на терористичните заплахи или редица природни или причинени от човека бедствия. В сила влезе нов договор и ЕС си е поставил за цел изпълнението на нова политическа програма за подпомагане на растежа¹⁰ и повишаване на сигурността¹¹. Тези промени се отразяват на начина, по който функционира митническият съюз.

Настоящият доклад относно напредъка в определени области следователно се допълва от някои по-обстойни обяснения на най-новите промени и техния контекст и произтичащите от тях отражения върху изпълнението на стратегията за митническият съюз. Докладът също така се отнася до текущата работа по изпълнението и реформата, външния натиск и резултатите от една неотдавнашна „самооценка“ на структурите на митническият съюз и различните форми на взаимодействие, сътрудничество и интеграция между 28-те администрации, които го прилагат (27-те държави-членки + Комисията). В светлината на този контекст докладът следователно представя и кратък преглед на основните ограничения и перспективи за успешното бъдещо изпълнение на стратегията.

2. ПРОМЕНИ СЛЕД 2008 Г.

Основните промени в митническият съюз на ЕС след 2008 г. могат да бъдат обобщени в ключови цифри (2.1), чрез развитието на информационните технологии (2.2) и чрез развитието и прилагането на политиката (2.3).

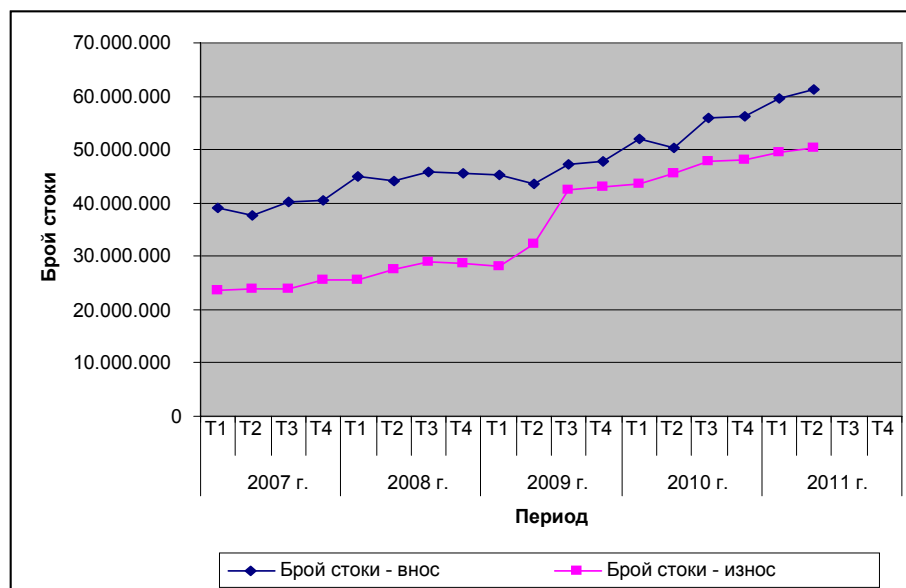
2.1. Развитие на митническият съюз в цифри

Промяната в общия брой на подадените митнически декларации показва дългосрочна тенденция на нарастване между 2007 и 2011 г. (въпреки кризата).

Фигура 1: Промяна при митническите декларации (стандартни+опростени), подадени в периода 2007–2010 г.

¹⁰ Стратегията „Европа 2020“ и Актът за единния пазар.

¹¹ Програмата от Стокхолм.



Източник: по данни по проекта за измерване на резултатите

Независимо от това въздействието от финансовата/икономическата криза се отразяваше върху броя на митническите декларации, подадени до митниците съгласно стандартните процедури, но изненадващо – не и върху броя на тези, подадени съгласно опростените процедури¹². Според други ключови цифри, благодарение на създаването на новата база данни за регистрацията и идентификацията на икономически оператори (EORI)¹³, е известно, че след 2010 г. митническият съюз обслужва почти 3 милиона клиенти. Освен това до 25 октомври 2011 г. митническият съюз е регистрирал 11 867 искания за получаване на статут на ползващ се с доверие търговец на одобрен икономически оператор (ОИО), 8 072 от които бяха удовлетворени до 25 октомври 2011 г.

Макар обемът на работата да е нараснал и да продължава да нараства, ресурсите са намалели значително. Между 2007 и 2010 г. броят на митническите служители в ЕС (т.е. в администрациите на държавите-членки) намаля с 13 % и продължава да намалява.

2.2. Развитие на информационните технологии в митническия съюз

В периода 2008–2011 г. се повиши делът на електронното въвеждане на информация¹⁴, което важеше най-вече за износа, поради използването на трансевропейската **система за контрол на износа (СКИ)**, която включваше компютризация на износа във всички държави-членки от началото на 2008 г.¹⁵.

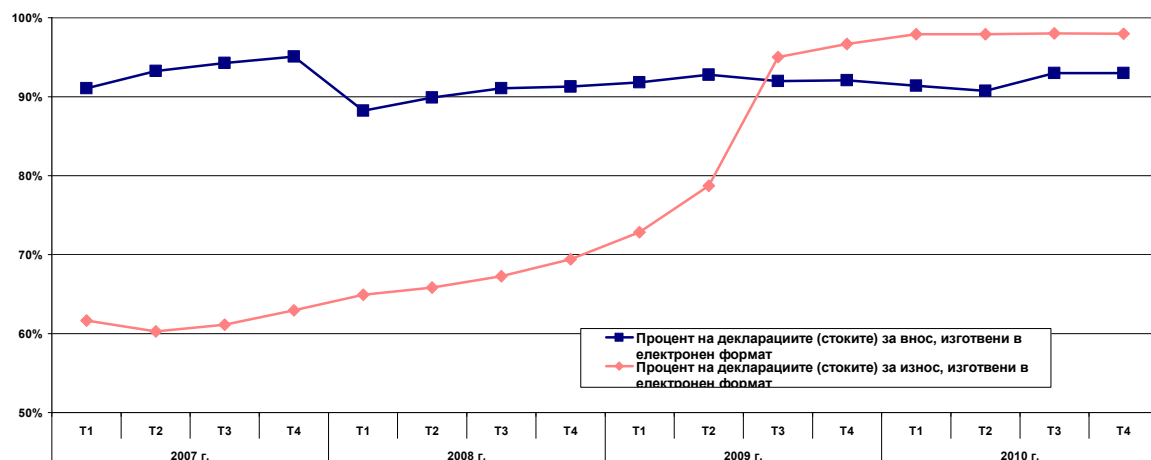
¹² Въздействието беше ясно изразено в края на 2008 и началото на 2009 г. в броя на стандартните процедури, но не и в броя на опростените декларации (като и двете бяха изчислени на ниво стока (артикул). Няма ясно обяснение на този феномен, свързано с митниците, но би могло да се каже, че моделите на търговия на големите дружества, извършващи редовно търговска дейност (прилагащите опростени процедури), в действителност бяха по-малко засегнати от кризата, отколкото средно за търговията.

¹³ По-долу може да прочетете повече за тази система.

¹⁴ Както при стандартните, така и при опростените процедури.

¹⁵ Промяната на декларациите за износ от хартиени на електронни носители започна през 2008 г.

Фигура 2: Увеличаване дела на електронното въвеждане на информация – общо при стандартните и опростените процедури (в 27-те държави-членки)



Източник: по данни по проекта за измерване на резултатите

През същия период прилагането на „изменението за повишаване на сигурността“ на Митническия кодекс¹⁶ (МК) изискваше значителни усилия от страна на националните митнически органи. То налагаше разработване на напълно нови национални информационни системи, вкл. **система за контрол на вноса (СКВ)** за приемане и обработване на изискваните нови обобщени декларации за внос, както и надграждане на **новата компютризирана транзитна система (НКТС)** и на **СКИ**¹⁷. Освен това изменението изискваше разработване или надграждане на **национални системи за анализ на риска** с цел прилагане на общата рамка за управление на риска в митниците (РУРМ), подпомагана от централната **обща митническа система за управление на риска (МСУР)**. Също така Комисията трябваше да разработи новата централна база данни на ЕС за обмен на всички регистрационни и идентификационни номера на икономическите оператори (**EORI**), за да бъде възможно валидирането на тези декларации и новата система да обработва исканията на одобрените икономически оператори, както и да извършва процеса на одобряване (**ОИО**).

Независимо от промените, свързани с прилагането на изменението за повишаване на сигурността, между 2008 и 2011 г. бяха също така надградени няколко други системи: системите **TARIC – TARIC 3** (Интегрирана тарифа на Европейските общности), както и системите **QUOTA** и **Surveillance 2** (системи за квоти и за наблюдение)¹⁸.

Стойността на тези разработки в областта на ИТ беше значителна и през 2008, 2009 и 2010 г. те струваха на държавите-членки на ЕС **320 милиона евро под формата на инвестиции в информационните технологии**.

¹⁶ Регламент (ЕИО) № 2913/92 е изменен с Регламент (ЕО) № 648/2005 и Регламент (ЕИО) № 2454/93 е изменен с Регламент (ЕО) № 1875/2006.

¹⁷ Всички тези трансевропейски информационни системи, въпреки че се основават на 27-те национални системи и са разработени в тях, имат капацитет да работят заедно поради високата степен на хармонизация, както и на правилата за взаимосвързаност, залегнали в системите.

¹⁸ В раздел 3.5 по-долу са посочени още разработки в областта на ИТ в ЕС конкретно за целите на борбата с измамите, разработени от Европейската служба за борба с измамите (OLAF).

2.3. Развитие и прилагане на политиката на митническия съюз

Основните промени на политиката в периода 2008–2011 г. са свързани с прилагане на **изменението за повишаване на сигурността** като принос в борбата срещу тероризма, със съставянето и преработването на **Модернизирания митнически кодекс** и с новите форми на сътрудничество между митниците и **другите органи, предприятия и международни партньори**.

2.3.1. *Защита на ЕС – прилагане на изменението за повишаване на сигурността*

Изменението за повишаване на сигурността беше значителна стъпка с оглед по-добрата защита на безопасността и сигурността на ЕС от рискове в глобалната верига за доставки. Започна да се прилага програмата за ОИО, според която икономическите оператори доброволно повишават сигурността на техните вериги за доставки в замяна на допълнителни ползи за улесняване на търговията. Бяха приети и се прилагат правила за риска с цел увеличаване защитата на ЕС срещу рисковете за сигурността. Независимо от това самият процес на прилагане даде някои важни поуки за бъдещето. Бавното начало и трудностите при синхронизацията, породени от факта, че изменението разшири традиционната област на действие на митниците и включи нови заинтересовани страни в митническите процеси, означаваха, че пълно прилагане е постигнато с известно закъснение едва от 1 януари 2011 г. По-конкретно, практиката на прилагането показва, че в днешната ера на „*взаимосвързан електронен митнически съюз*“ необходимостта от съгласуване на целите, определяне на процесите, както и на методиката и планирането на изпълнението заедно с всички заинтересованите страни *преди* приемане на законодателството, е безспорно от първостепенно значение. След това бе въведено систематично моделиране на бизнес процесите (МБП), за да се избегне в бъдеще тълкуването и прилагането на правните текстове по различен начин, както и за да се избегне създаването като краен резултат на процеси, несъвместими с разработките в областта на ИТ, и крайни срокове, които могат да бъдат спазени само с цената на значителни допълнителни разходи.

Освен това, въпреки че необходимите информационни системи понастоящем са налице и функционират, инцидентът в края на 2010 г., свързан със сигурността на въздушния превоз на товари, и радиационната авария във Фукушима през 2011 г. позволиха да бъде изпитана системата за управление на риска, като показаха, че са необходими някои подобрения.

2.3.2. *Допълнително улесняване на търговията – Модернизираният митнически кодекс*

Приемането на Модернизирания митнически кодекс през 2008 г. разкри възможност за друг голям проект. Имайки предвид поуките от прилагането на изменението за повишаване на сигурността, както и трудностите, породени от финансовата/икономическата криза както за държавите-членки, така и за търговците при влагането на все по-големи инвестиции (много повече, отколкото при изменението за сигурността), бе призната необходимостта от подробно описание и анализ на всички митнически операционни процеси (и от предлагане на тяхната поправка/изменение при необходимост). Също така стана ясно, че новата ИТ архитектура трябва да се определя с оглед да се позволи използването на наличните нови технологии, които могат да

осигурят спестявания на държавите-членки и на търговците (например чрез икономии от мащаба на равнището на ЕС).

Тези констатации, както и последиците от Договора от Лисабон доведоха до решение за преработване на Модернизирания митнически кодекс. При преработването на регламента ще се вземе под внимание новата институционална рамка на ЕС и ще се направят необходимите поправки, както и някои изменения, които при анализа на операционния процес, извършен за изготвяне на разпоредби относно прилагането, се оказаха необходими.

До прилагането на Модернизирания митнически кодекс, което ще бъде отложено поради преработването, бяха приети мерки, като например изготвяне на единно разрешение за опростени процедури (ЕРОП). Освен това и по-специално, във връзка с централната роля, която митническите органи играят при осигуряване на правилно и уеднаквено събиране на традиционните собствени ресурси (ТСР), безпокойствата и препоръките в Специалния доклад на Сметната палата относно опростените процедури¹⁹ ще трябва също да се вземат предвид²⁰.

2.3.3. Нов контекст, засягащ политиката след декември 2009 г. – Договорът от Лисабон

Договорът от Лисабон оказва влияние върху митническия съюз по два начина. Първо, изчезването на стълбовете премахва формалното разделение между митническите дейности на равнището на ЕС и понастоящем се извършва правен анализ за постигане на ясно разбиране на последиците за митническия съюз. Второ, определени институционални разпоредби относно упражняването и делегирането на правомощия, както и новоприетите правила за комитологията се различават съществено от състоянието през 2008 г.

2.3.4. Митническият съюз и сътрудничеството

В периода 2008–2011 г. промените в механизмите и споразуменията за сътрудничество на митническия съюз бяха засегнати от все по-голямото внимание, което се обръща на мерките за безопасност и сигурност, прилагани от митниците. Освен това политическият натиск за рационализиране и интегриране на граничните мерки даде допълнителен стимул на **програмата за сътрудничество** на митническия съюз.

Прилагането на границата на мерки за здравето, безопасността и околната среда при повишаване ефективността както на органите, така и на предприятията, изисква по-тясно и по-добро сътрудничество, координация и взаимодействие **между митниците и другите компетентни органи** (напр. ветеринарните, фитосанитарните органи или органите за надзор на пазара, полицията и граничните служители). Тези движещи сили мотивираха работата по въвеждане на обслужване на едно гише при освобождаването

¹⁹ Специален доклад № 1/2010 на Европейската сметна палата относно ефективността на контрола на опростените митнически процедури за внос.

²⁰ В общи линии прилагането и подобряването при необходимост на контрола върху правомерното събиране на приходите от страна на митниците остава ключова цел, която следва да се разглежда при всяко бъдещо прилагане на законодателство и инициативи, като например развитие на управлението на риска и прилагане на основан на системите подход за митнически контрол.

на стоки, както и набор от действия в контекста на стратегията за вътрешна сигурност²¹ с цел повишаване на сигурността чрез по-добра координация на управлението на границите, включително на национално равнище.

Международните отношения също така все повече се развиват с цел по-ефективно постигане на задачите на политиката. От една страна се подписват международни споразумения, например с ключови търговски партньори, в т.ч. източните съседни държави, за да се подобрят условията на търговия, да се даде възможност за административна взаимопомощ, за борба с измамите, с нарушенията на правата върху интелектуалната собственост (ПИС) или с търговията с опасни стоки като прекурсорите на наркотични вещества. Така например, от 2008 г. ЕС е привел в действие 7 допълнителни споразумения или разпоредби, обхващащи 20 държави, относно инструментите за по-голяма и по-ефективна административна взаимопомощ с трети държави. От друга страна се наблюдава стремеж към постигане на споразумения за взаимно признаване с цел улесняване на търговията за ползващите се с доверие търговци от ЕС; вече е постигнато взаимно признаване с Норвегия и Швейцария²², както и с Япония.

3. НАПРЕДЪК ПРИ КОНКРЕТНИ ПРОЕКТИ

Съветът изиска доклад относно напредъка и подчерта конкретно значението на пет промени, които се считаха за особено важни за постигане на стратегическите цели на митническия съюз: проектът за обслужване на едно гише, основаният на системите подход за митнически контрол, борбата срещу фалшифицирането и пиратството, способността за бързо реагиране при кризи и борбата с измамите.

3.1. Обслужване на едно гише

След приемането на стратегията се проведеха много преговори и разисквания между митническите експерти и с търговските представители относно определението на понятието „едно гише“. През 2010 г. Комисията създаде проектна група от експерти на държавите-членки и държавите-кандидатки, както и представители на органи от други области на политиката (ветеринарството и селското стопанство), които да намерят осъществимо и взаимно приемливо решение. Като се има предвид, че международното определение на понятието „едно гише“ може да има няколко интерпретации и дори практически приложения (които понякога се осъществяват от митницата) в различните държави от и извън ЕС, установяването на „Европейски стандарт“ и концепт за „едно гише“ беше първият голям успех. Този концепт включва съгласуван стандарт за възможните съобщения, които следва да се разменят между митницата и другите органи. Този стандарт би позволил компютризация на комуникацията между всички органи с минимални възможни разходи. Предложение за прагматична „пътна карта“ за едно гише²³, в което се предвижда възможен начин за обединяване на изискванията на

²¹ СОМ (2010) 673, включително в контекста на цел 4, действие 4: *Подобряване на междуведомственото сътрудничество на национално равнище.*

²² При Норвегия и Швейцария взаимното признаване на ОИО е част от едно широкообхватно споразумение, касаещо основно митническите мерки за сигурност.

²³ TAXUD/359494/2011.

всички останали различни политики, бе подкрепено от страна на проектната група на Комисията (ПГК) като подходящ път към бъдещото развитие.

3.2. Подход, основан на системите

През 2008 г. Комисията започна работа по разработване на подход, основан на системите (ПОС), за митнически контрол. ПОС означава, че за някои предварително оценени търговци, при които качеството е гарантирано, митницата може да премине от настоящия подход, основан на операциите, при който се контролира всяка отделна доставка, към модел на контрол, основан на качеството и надеждността на собствения контрол на търговеца върху неговите стоки и верига за доставки. Понятието, произтичащите от него последици и потенциалните ползи за бизнеса и митниците бяха обсъдени от специална проектна група от експерти на държавите-членки през 2008 г. и през следващия етап на работа през 2009 г. бяха изяснени по-добре условията и ограниченията за прилагане на подхода. Третият етап на работа, обхващащ периода 2010–2011 г., ще бъде завършен през декември 2011 г., и през този етап, наред с останалото, ще бъде изготвена пътна карта за хармонизирано прилагане на подхода в ЕС. Дейностите по разработването включваха чести контакти и принос на експерти от частния сектор, по-специално, по отношение на предпочитанието и потенциалните ползи за търговците от основания на системите митнически контрол при спазване на изискванията от тяхна страна. Макар да е вероятно основаният на системите контрол да не представлява интерес или да е неприложим за повечето търговци²⁴, очаква се той да донесе значителни ползи на митницата и търговията, когато се упражнява от предприятията с най-висок обем на търговия. Ако се упражнява правилно, контролът, основан на системите, ще представлява напълно съвременен модел на контрол, ще повиши ефективността и ефикасността на митническия контрол и ще улесни търговията – както при дружествата, контролирани чрез основания на системите подход, така и при дружествата, при които се упражнява традиционният, основан на операциите контрол на търговските им потоци. Бъдещите стъпки за прилагане ще включват освен всичко останало и целенасочени пилотни дейности за създаване и изпитване на подходящи специални механизми за спазване на изискванията, както и на методи на работа (напр. данни, които следва да се отразяват в сметките, одитни стандарти и пр.).

3.3. Борба срещу фалшифицирането и пиратството

Митниците се намират в уникална позиция, тъй като разполагат с пълна информация за търговските потоци на границите на ЕС и дейността им по прилагане на ПИС е впечатляваща. От 2008 г. се наблюдава нарастване на броя на призивите за действие и на новите инициативи в борбата срещу нарушенията на правата върху интелектуалната собственост (ПИС). През 2009 г. бе приет европейски четиригодишен план за действие за засилване на ответната реакция на митническите органи в отговор на трафика на

²⁴

Очакваният интерес от страна на търговците не се основава на големината или местоположението, а по-скоро на качествени характеристики (напр. качеството на управлението на веригата за доставки, и на счетоводните системи) и характеристики, свързани с необходимостта от обслужване (напр. относителното значение на международната търговия за оборота на дружеството). Например МСП с определен профил (напр. с относително високо ниво на митническите декларации) могат да сметат това понятие толкова интересно, колкото и някои големи мултинационални корпорации.

стоки, нарушаващи ПИС²⁵. Този план за действие определя рамка за съвместни усилия от страна на Комисията и държавите-членки за по-добро прилагане на ПИС при граничния контрол²⁶. В периода 2008–2010 г. броят на случаите на задържане нарасна от около 49 000 на почти 80 000. Това отразява както степента на активност на митниците, така и мащаба на проблема, който трябва да разрешат.

През май 2011 г. като част от стратегията за единен пазар на ПИС, Комисията внесе предложение за нов регламент относно правоприлагането в областта на ПИС, осъществявано от митническите органи с цел допълнително увеличаване на способността на митниците за правоприлагане при отчитане на интересите на законните оператори²⁷. Освен това Комисията и националните митнически органи осъществяват дейности за развиване на сътрудничеството с бизнеса, повишаване на осведомеността на потребителите и дружествата, обмен на най-добри практики и пр.²⁸.

Международното сътрудничество е също от ключово значение за предотвратяване на навлизането на стоките, нарушаващи ПИС, на европейския пазар. ЕС си сътрудничи с основни търговски партньори като САЩ и Япония. Развива се по-тясно сътрудничество с китайските митнически органи чрез специален план за действие относно защитата на ПИС, за да се действа при източника на проблема. Митниците играят важна роля и в други международни инициативи, а именно сключеното неотдавна Търговско споразумение за борба с фалшифицирането (ТСБФ). Правоприлагането в областта на ПИС при граничния контрол има важна роля и в двустранни търговски преговори и споразумения за сътрудничество с широк кръг от трети държави. Прекалено рано е да се оценява въздействието от тези дейности върху тенденциите при трафика, но те имат предимството да обединяват държавите в общи усилия за защита на един съществен актив на съвременните икономики.

3.4. Способност за бързо реагиране при кризи

Способността на митническия съюз за бързо реагиране при кризи е свързана с управлението на рисковете, породени от извънредни опасни ситуации/ситуации, в които е застрашена сигурността, като терористични актове, инциденти от санитарно, ветеринарно и фитосанитарно естество или екологични катастрофи. В края на 2010 г. бе създадена митническа мрежа за управление на кризи в ЕС. Тази мрежа се състои от централизирани звена за контакт във всички държави-членки и използва като главна платформа за комуникация митническата система за управление на риска (МСУР). За първи път мрежата беше използвана през март 2011 г. при кризата във Фукушима. Тя се е доказала като съществен елемент от рамката за управление на риска и ключов инструмент за свързване на държавите-членки в кризисни ситуации. След това първоначално приложение ще бъдат извършени известни промени в процеса на

²⁵ Резолюция на Съвета от 16 март 2009 г. относно плана за действие на ЕС в областта на митниците за борба с нарушенията на правата върху интелектуална собственост за 2009–2012 г.

²⁶ Въпреки че планът за действие на ЕС ще бъде оценен следващата година, той вече е признат за много полезен за управление на общите постижения както на равнището на ЕС, така и на национално равнище.

²⁷ СОМ (2011) 285.

²⁸ Така например, наскоро бе създадена експертна група за справяне с голямото предизвикателство, свързано с малките пратки от стоки, които нарушават ПИС и са изпратени по пощата след продажби по интернет.

управление на кризи в митниците с цел засилване на „живата“ комуникация по време на криза.

Като начало е необходимо да се подобри способността на митническите служби на ЕС за бързо реагиране при кризи по един и същи начин. Това означава подобряване на достъпа до информацията, свързана с кризите, засягащи международната търговия, както и до мерките, приети от компетентните органи за тяхното преодоляване. Мерките за контрол трябва да са съвместими с митническите процедури и методи на работа. Необходима е по-добре структурирана координация между различните компетентни органи както на равнището на ЕС, така и на национално равнище.

3.5. Борба с измамите и свързаните с тях незаконни дейности

Административната взаимопомощ между митническите органи е ключов фактор в защитата на финансите на ЕС и в борбата с измамите и измамниците. За засилване на тази борба с измамите след приемане на стратегията през 2008 г. ЕС е развил значителна законодателна, оперативна и стратегическа дейност. Тя включва, *inter alia*, изменение на Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 година²⁹ относно взаимопомощта³⁰, с който обменът на информацията относно съмненията за измами прерасна в систематичен обмен на предварително определена търговска информация, разшири се обхватът на митническата информационна система (МИС) за стратегически и оперативен анализ, както и за докладване на изземвания и бе създадена идентификационна база данни за митнически досиета (FIDE)³¹. От 2008 г. се наблюдава съществено развитие на инструментите и оперативните дейности, като например съвместните операции (9 от които бяха координирани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) от 2009 г. насам). В бъдеще трябва да се извърши допълнително обсъждане, за да бъде разработена **една по-постоянна структура** в тясно сътрудничество с държавите-членки, OLAF и всички имащи отношение органи, в т.ч. Европол и Интерпол.

Що се отнася до **обмена на информация** между компетентните органи, който играе ключова роля за подобряване на ефективността на борбата с измамите, Комисията разработи улесняващ политиката достъп до информация на съответните органи както на равнището на ЕС, така и на национално равнище. От 1 януари 2011 г. звената за финансово разузнаване на ЕС (органите, които се борят с изпирането на пари) са свързани с портала AFIS (информационна система за борба с измамите) за обмен на информацията относно установено или подозирано незаконно движение на парични средства³².

За разкриване на необичайно поведение при **транзитното** движение и отклонението от дестинацията, през юли 2011 г. бе прието административно споразумение относно

²⁹ ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр. 1.

³⁰ Регламент (ЕС) № 766/2008, ОВ L 218 от 13.8.2008 г., стр. 48.

³¹ FIDE позволява на органите на държава-членка, отговарящи за провеждане на митнически разследвания, да установят кои са компетентните органи на другите държави-членки, които разследват или са разследвали същите лица или предприятия, за да координират своята работа.

³² Член 6 от Регламент (ЕО) № 1889/2005 (ОВ L 309 от 25.11.2005 г., стр. 9–12).

транзитна информационна система за борба с измамите (ATIS), която дава пълен достъп на Комисията до информацията за транзита.

OLAF също придоби значителен експертен опит в подпомагане на националните органи при координиране на митническите разследвания, свързани с **контрабанда на оригинални и фалшифицирани цигари**. Този опит се оказва особено полезен, когато има съмнения за международни мрежи за измами, стоящи зад контрабандата и концентрирането върху определени фалшифицирани продукти, а именно опасните стоки (напр. лекарства, торове, резервни части за автомобили, електроуреди и др.).

През 2011 г. Комисията прие **Съобщение относно защитата на финансовите интереси на ЕС чрез наказателното право и чрез административни разследвания**³³, както и нова **стратегия за борба с измамите**³⁴, за да актуализира и модернизира политиките си за борба с измамите и свързаната с тях престъпност, включително набор от мерки за гарантиране на наличието на всички нива и във всички сектори на възможно най-добрите инструменти за предотвратяване, разкриване и борба с измамите и другите незаконни дейности, засягащи бюджета на ЕС. Новата стратегия за борба с измамите обхваща целия „цикъл на борба с измамите“, а именно от ранното предотвратяване и разкриване на измамата до разследванията, санкциите и възстановяването на средства, с които е злоупотребено. В този контекст стратегията се придружава от **план за действие на ЕС за борба с контрабандата на цигари и алкохол**³⁵ по протежение на източната граница на ЕС, предназначен най-вече за изпълнение от митническите органи в Съюза. Тази инициатива може да бъде основа за важни стъпки напред в борбата с измамите, тъй като според изчисленията Съюзът и неговите държави-членки губят до 10 милиарда евро от данъчни и митнически приходи поради контрабандата на тютюн и алкохол.

Като цяло, усилията на митническия съюз в борбата с измамите са се увеличили и е възприет по-стратегически подход на равнището на ЕС. Независимо от това трябва да се постигне основен напредък при изпълнение на новия план за действие.

4. ОБСЪЖДАНЕ НА ДЕЙСТВАЩИЯ МОДЕЛ НА МИТНИЧЕСКИЯ СЪЮЗ

Променящата се среда, най-новият опит (както положителен, така и отрицателен) при прилагане на изменението за повишаване на сигурността, както и при изпълнение на други проекти, проучвателната и подготвителната работа за бъдещото прилагане на Модернизирания митнически кодекс и необходимостта от предприемане на последващи действия в отговор на констатациите на Сметната палата по отношение на правомерното събиране на ТСП спомогнаха за провеждане на редица **стратегически дискусии** между началниците на митническите служби на ЕС относно това как да се **подобри работата** на европейските митници (по отношение на **ефективността и синхронизацията**), като в същото време се полагат усилия за икономия на ресурсите, ограничаване на необходимите инвестиции и намаляване на оперативните разходи (**ефикасност**).

³³ COM (2011) 293.

³⁴ COM (2011) 376.

³⁵ SEC (2011) 791.

Действително с оглед на заплахите, все по-често на дневен ред в обществото от страна на медиите се поставят рисковете за финансовите интереси на ЕС и неговите държави-членки, за функционирането на вътрешния пазар, както и, по-специално, за сигурността и безопасността на ЕС, които рискове могат да произтичат от недостатъчни, незадоволителни или погрешно разпределени ресурси за митническия съюз за изпълнение на задачите за управление на търговията, като в същото време се защитава ЕС. Тези рискове бяха потвърдени и в неотдавнашни дебати в Европейския парламент³⁶. Суровата действителност на модернизацията показва, че необходимите информационни системи, както и капацитетът и новите умения, необходими за прилагане на нови процедури и по-добър анализ на риска, все още изискват значителни инвестиции в човешки и във физически капитал. От страна на ЕС основният механизъм за подпомагане е приведен в действие чрез развойна дейност в ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ и в рамките на програма „Митници 2013“³⁷. В бъдеще подпомагането на ЕС по отношение на инструментите и финансирането ще трябва да се увеличи и допълнително да се развие в рамките на предложената програма FISCUS³⁸ с цел подобряване на общата ефективност на митническия съюз.

Също така ще се наложи да се разгледат и повече структурни въпроси. За да се извърши цялостен и систематичен анализ на настоящия действащ модел, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ възложи провеждането на **проучване на архитектурата на митническия съюз на ЕС**³⁹. Освен SWOT анализ (анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите) на оперативните структури на митническия съюз, в който бяха установени някои ключови слаби места, които следва да се разгледат, проучването също така направи оценка на редица възможности за подобряване функционирането на митническия съюз. Тези възможности, потенциалното им реализиране и последващите действия се проучват и обсъждат на първо място между вътрешните заинтересовани страни, Комисията и митническите администрации на държавите-членки.

По-специално и заедно с вътрешните структурни промени, в разискванията между администрациите на държавите-членки и Комисията напълно се признаваше, че трябва да бъдат насочени още повече усилия, в частност, към допълнително усъвършенстване на **концепциите и механизмите на митническия съюз за управление на риска и управление на данни**, към подобряване на **способността и бързината** на митническия съюз за **реагиране при кризи**, както и към изграждане в бъдеще на по-добро **сътрудничество с други органи и международни партньори**.

³⁶ Резолюция на Европейския парламент от 1 декември 2011 г. относно модернизирането на митниците (2011/2083(INI)); P7_TA(2011)0546.

³⁷ Решение № 624/2007/ЕО от 23 май 2007 година за създаване на програма за действие за митниците в Общността (Митници 2013).

³⁸ COM (2011) 706.

³⁹ Бъдеща архитектура на митническия съюз и кооперативен модел в областта на данъчното облагане в Европа (май 2011 г.). TAXUD D(2010) 433216.

5. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА БЪДЕЩЕТО: КАК ДА СЕ ПОДОБРИ РАБОТАТА (ПО ОТНОШЕНИЕ НА СИНХРОНИЗАЦИЯТА, ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА) НА МИТНИЧЕСКИЯ СЪЮЗ

5.1. Стратегически дискусии относно възможните направления за развитие

Предвид напредъка след 2008 г., бъдещите рискове, както и контекстуалните и структурните трудности, възникващи при практическото прилагане на множество мерки, между администрациите бяха проведени редица стратегически дискусии около няколко възможни начина за осигуряване на по-добро бъдещо прилагане. Бяха обсъдени следните теми:

5.1.1. По-тясно сътрудничество в рамките на митническия съюз

Както бе потвърдено от няколко външни проучвания и оценки⁴⁰ относно работните структури на митническия съюз, участниците в митническия съюз⁴¹ трябва да работят в по-тясно сътрудничество и да въвеждат иновации в областта на високоефективните механизми, по-специално, на оперативно равнище и в области, в които ресурсите са твърде недостатъчни (безопасност и сигурност, управление на риска). Запълването на някои пропуски по отношение на ресурсите в тези области в съчетание с увеличена подкрепа от страна на ЕС и обединяване на ресурси от специалисти в различните държави-членки може да позволи не само по-ефективна защита, но и разпространение на съвременните най-добри методи на работа, които също така спомагат за облекчаване на административната тежест и улесняване на търговията за спазващите правните норми предприятия. Работата във все по-тясно сътрудничество е продиктувана преди всичко от възможността за намаляване на оперативните разходи и подобряване на ефективността на равнището на ЕС (икономии от мащаба, особено в областта на информационните технологии). Трябва да се даде приоритет на по-тясното сътрудничество в областта на обучението, особено в приоритетните области, както и когато приносът на човешкия фактор е от особено значение за постигането на синхронизирани резултати в целия ЕС.

5.1.2. Търсене на синергиен ефект при взаимодействие с други области на политиката

Поради нарастващия брой на областите на политиката и на органите, които си взаимодействат с митниците, е необходимо да се възприеме стратегически подход, за да се гарантира, че правните изисквания, методите на работа и бизнес процесите се съгласуват и създават синергиен ефект, като, когато е възможно, намаляват разходите на публичните и частните заинтересовани страни. При това подобни инструменти и механизми за сътрудничество, прилагани при сътрудничеството между митническите органи, биха могли да се използват за разширяване на сътрудничеството с другите органи, включително, наред с останалите, със статистическите органи (тъй като данните за вноса и износа от митниците са основният източник на информация за европейската статистика за търговията), ветеринарните органи, органите, занимаващи

⁴⁰ Проучване на архитектурата на митническия съюз (2011 г.); Междинна оценка на програма „Митници 2013“ (2011 г.).

⁴¹ Препратка към администрациите на държавите-членки и Комисията.

се с рибното стопанство, и органите за надзор на пазара, както и различните органи по транспорта.

5.1.3. Подобряване на управлението и методите на работа

В един все по-комплексен и всеобхватен митнически съюз механизмите за управление трябва да бъдат актуализирани и подобрявани като цяло – работата по преразглеждането следва да се съсредоточи върху слабите места, установени в съществуващата сложна координационна и управленска структура, в т.ч. както в рамките на, така и между институциите на равнището на ЕС. Подобренията на управлението следва да включват оперативните дейности, при които координацията страда от разпокъсаност и неефективност в новата институционална среда.

Подобренията в управлението могат да са под формата на нови методи, прилагани в началните етапи на работа, като моделиране на бизнес процеси (МБП) и методика, създадена въз основа на примерите от бизнеса, с цел подобряване на оценката на въздействието на стратегическите и оперативните решения. Надолу по веригата управлението на процесите и измерването на тяхното изпълнение от страна на митническия съюз би могло да осигури по-солоидна основа за бъдещо разработване на инициативи, методи на работа и разпределение на ресурсите.

5.1.4. Измерване и подобряване на качеството на работата и резултатите

Подобряването на качеството на работата и резултатите в митническия съюз на ЕС изисква създаване на система за измерване, оценяване и установяване на слабостите и закъсненията и (като втори етап) управление на дейността на митническия съюз. ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ е създавала проектна група от експерти на държавите-членки за разработване на съгласувана система за управление на дейността в рамките на митническия съюз.

5.2. Бъдещо развитие

С оглед на развитието след 2008 г. и последните проучвания и разисквания, заключенията за бъдещето са следните:

1) Стратегическите цели на митническия съюз, определени през 2008 г., са все още актуални и основателни.

2) В допълнение към действията, вече предприети за изпълнение на стратегията за митническия съюз, е изключително необходимо митническият съюз да се развива в следните направления:

- по-широкообхватен стратегически подход към сътрудничеството с другите агенции и международните партньори в областта на сигурността, здравеопазването, безопасността и околната среда;
- подобряване и модернизирание на управлението по отношение на структурите и методите на работа, а именно чрез развитие на подход, насочен към предприятията при процесите на митническия съюз. Освен насочване на вниманието към структурите на управление и институционалните въпроси и оптимизиране на ежедневното управление, това ще включва възприемане на

системно използване на надеждни стандартизирани методи на работа за по-добро анализиране на примерите от бизнеса и подробно моделиране на бизнес процесите при всички инициативи. Това ще позволи не само по-добро предварително разбиране на възможностите за приложение, последиците и резултатите от инициативите, но и по-добро приоритизиране на инициативите и по-рационално използване на недостатъчните ресурси;

- обмен и обединяване на **капацитет и способности** между държавите-членки, както и между държавите-членки и Комисията с цел подобряване на ефикасността, ефективността и синхронизацията и реализиране на икономии от мащаба. Това може да се постигне чрез укрепване на съществуващите и добавяне на нови механизми в рамките на бъдещата програма FISCUS;
- определяне на основа за **измерване и оценка на изпълнението** (по отношение на резултатите и работата), за да се гарантира, че митническият съюз изпълнява целите си и/или да се установят закъсненията или пропуските. Това ще бъде една особено предизвикателна задача, тъй като изисква определянето или създаването на показатели, които са приложими на равнището на митническия съюз и които могат да се основават на налични надеждни изходни данни.