

Основни проблеми пред митническата администрация, констатирани при кандидатстващи за статут „Одобрен икономически оператор“

Станислава Минева

Customs has a very long tradition in performing controls on shipments of goods. Also in the second half of the 20th century all goods declared were still checked by a customs officer up to 100 %. However due to the immense flow of goods and the globalisation of trade the Customs administrations of today are facing a continuous changing role. For a Customs officer it is no longer possible to check every declaration due to lack of capacity in relation to workload. And even if it would be possible, it would neither be necessary nor desirable. The exercise focused on the use of modern risk analysis methods and audit based controls, thereby reducing compliance costs for the legitimate Trade. In doing so the Customs will contribute to the competitiveness of EU operators on the world market and at the same time allocate the customs resources where they are most needed.

Key words: Customs, modern risk analysis methods, Compliance Partnership Customs and Trade.

Глобализацията на търговията изправи митническите администрации на държавите пред предизвикателството да извършват митнически контрол, който да бъде бърз и ефективен. Митническият служител днес не може да проверява физически всяка декларация, стока или превозно средство поради липса на капацитет за такъв обем работа. На практика в съвременните условия подобен род тотален контрол е невъзможен. Същевременно използването на предимствата на глобалната търговия за престъпни цели, налага търсенето на подходящи механизми за ефективен митнически контрол от гледна точка на сигурността и безопасността.

В следствие, усилията на митническата администрация се насочват към използването на модерни методи за анализ на риска и последващ контрол, като по този начин се цели:

1. Да се оптимизира митническият контрол;
2. Да се намалят разходите на изправните от законова гледна точка търговци по изпълнение на нормативните изисквания.

Във връзка с гореизложеното през април 2005 г. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приема изменение на Митническия кодекс (Регламент (ЕО) № 648/2005) [1], с което се цели повишаване на сигурността при внос и износ на стоки за и от Европейската общност. На следващата година с Регламент 1875/2006 [2] се въвежда и модела „ОИО – КОМПАКТ“ [3] за опростяване на митническото оформяне на „Одобрен икономически оператор“ (ОИО) [4]. Търсеният резултат от въведените промени е повишаване на конкурентоспособността на европейските оператори на световния пазар и едновременно насочване на митническите ресурси там, където са най-необходими.

Целта на Концепцията „Одобрен икономически оператор“ е да опрости митническото оформяне на икономическите оператори, като същевременно се създава възможност за прилагане на митническият контрол по-ефективно и по целенасочен начин. Моделът е гъвкав инструмент, който може да се използва за защита не само на фискалните интереси на държавата - членка или на Общността, а и на нефискални интереси, като охрана на външните граници на ЕС, като сигурност на търговската верига и борба с контрабандата.

До края на 2010 г. предвидените мерки в посочените по-горе регламенти постепенно следва да бъдат въведени от всички държави-членки с цел хармонизиране на системите за контрол и подобряване на защитата на външните граници на ЕС.

От 1 януари 2008 г., икономическите оператори със седалище в ЕС и някои оператори от трети страни получават възможността да кандидатстват за статут на

ОИО. В допълнение към задължителните нормативни актове, Комисията също така публикува насоки за осигуряване на хармонизирана оценка и оценка на критериите за ОИО от страна на митническите органи в целия ЕС.

Моделът по своята същност е методика за извършване на оценка на организацията, процесите, процедурите, администрацията и системата на вътрешен контрол на икономическите оператори. Оценката следва да се извършва по общоприета методика за картографиране на риска, както и по общоприети насоки относно стандартите и критериите за оценка.

Процесът на картографиране на риска в разработената методика се състои от пет основни стъпки:

1. Опознаване на бизнеса (на оператора);
2. Изясняване на митническите цели;
3. Идентификация на рисковете (които могат да повлияят на митническите цели;

4. Оценка на рисковете (кои рискове са най-съществени);
 5. Реагиране на рисковете, действия по отношение на (остатъчните) рискове.
- Насоките съдържат стандарти и критерии, разделени в пет раздела:

1. Основни данни за фирмата;
2. Историческа информация за фирмата;
3. Счетоводната и логистична система на фирмата;
4. Финансова платежоспособност;
5. Изисквания във връзка с безопасността и сигурността. [5]

Всеки раздел е разделен на няколко подраздела (точки). Всички показатели на риска са свързани с описание на риска и опорни точки, които насочват митническите служители и операторите при извършването на надлежна оценка на риска. С тяхна помощ може да се установи дали даден риск е налице за конкретния икономически оператор и какви мерки е взел операторът за преодоляване на този риск. Насоките са изключително важен инструмент за предварителния контрол.

Съществуват два начина за използване на насоките. Първата възможност е насоките да бъдат представени на икономическия оператор с оглед той да извърши самооценка и разработи профил на своите бизнес процеси и особено на характеристиките на неговата търговска верига. Икономически оператор, който кандидатства за статут на ОИО, трябва да въведе, съобразно неговия бизнес модел и анализ на риска, всички системи, процедури, условия и изисквания съгласно Митническия кодекс на Общността и Насоките за стандартите и критериите. След което, митническите органи съпоставят този профил с реалната ситуация. Дали тази възможност може да бъде реално използвана зависи от опита и уменията, с които разполага персоналет на икономическия оператор. Другата възможност е митническите органи да използват насоките за набелязване на аспектите, които да бъдат проучени при предварителния контрол. В този случай самият митнически одитор (проверяващ) търси да отговори на въпросите, изготвени по насоките.

Макар че насоките са разработени като общ инструмент, те са гъвкави. Общите рискове могат да се допълват със специфични национални рискове. Това дава възможност да се отразяват разликите в местен или регионален аспект.

Съгласно нормативните разпоредби ОИО-статут се предоставя от митническите органи под формата на сертификати и има предимства за улесняване по отношение на митническите разпоредби и/или опростяване по отношение на сигурността, свързани с митническия контрол. Преди даването на статут на ОИО, митническият орган трябва да си създаде добра представа за икономическия оператор, за неговите бизнес процеси и за мерките, които е взел за ограничаване на фискалните и нефискалните рискове, включително по търговската верига.

Митниците и икономическите оператори трябва да работят съвместно за реализиране на задачите, които икономическият оператор следва да изпълни във

връзка с картографирането на риска. Митническите органи са длъжни да проверят дали кандидатът удовлетворява изискванията на Митническия кодекс към неговата търговска дейност.

С помощта на модела, митническите служители могат да определят доколко един или друг потенциален риск е относим или не към конкретния икономически оператор и неговите бизнес процеси.

Освен това, модела е инструмент за установяване дали икономическият оператор съзнателно съблюдава законодателството и оттук - нивото на контрол, което митническите органи трябва да упражняват върху конкретния икономически оператор впоследствие.

Модела е предназначен за извършване на предварителен контрол. Целта на предварителния контрол е да се прецени дали подадената молба за статут на одобрен оператор и свързаните с нея облекчения и улеснения могат да бъдат разрешени.

Митническите администрации на 27-те държави-членки на ЕС, в т.ч и Българската митническа администрация и съответно икономическите оператори в тях, поетапно започват прилагането на новите разпоредби в националното си митническо законодателство, свързано със статута на одобрения икономически оператор. За по-малко от една година обаче и двете страни се сблъскват с редица проблеми при практическото му прилагане.

За първата година от въвеждането на новите разпоредби в митническото законодателство в Агенция „Митници“ в Република България постъпват 8 (осем) искания, които са регистрирани по надлежния ред в Централната информационна система за ОИО на Европейската комисия, като след извършената предварителна проверка на критериите е издаден един сертификат и е отхвърлено едно искане.

Във връзка с подадените искания на икономически оператори за издаване на сертификати за одобрени икономически оператори са извършени 8 предварителни проверки, 2 повторни проверки и една насрещна проверка на икономически оператори. Работната група по проблемите на ОИО към Централно митническо управление разглежда 19 преписки във връзка с подадени документи от икономически оператори. Извършени са и 6 проверки във връзка с приети и регистрирани в Европейската система искания за ОИО-сертификати, подадени пред компетентните органи на други държави-членки. [6]

Основните проблеми, които се констатира от звената за последващ контрол и Дирекция „Митническо разузнаване и разследване“ при предварителните проверки на икономическите оператори са свързани с изпълнението на критерия за подходящи стандарти за сигурност и безопасност. Когато се подготвят и оценяват готовността си, икономическите оператори трябва да имат предвид всички подкритерии – сигурност на помещения, достъп и сигурност на информацията, сигурност на персонала, сигурност на бизнес партньорите, специални изисквания за сигурност на стоките и т.н.

Другият проблем, който се установява е склонността на операторите да формализират процедурата до „подаване на искането“ без да са направили предварителен задълбочен анализ на изискванията към тях и съответно готовността им да ги изпълнят. „Много важно е да се осъзнаят ролята и отговорностите, които носи един одобрен икономически оператор като нова фигура в отношенията митници - бизнес, което ще доведе до преодоляване на евентуални проблеми в самото начало на процеса“, съветва Тонка Костадинова, държавен експерт в Централно митническо управление.

Друг често срещан във всички държави проблем е свързан с оценката, която икономическият оператор би трябвало да направи предварително по отношение големината на своя бизнес. Законодателството изрично е предвидило възможността при предварителния контрол да се вземе предвид положението на малките и средни

предприятия. В същото време, обаче, икономическите оператори трябва добре да осъзнават, че обемът на дейността им не ги освобождава от задължението да изпълняват някои от критериите, а по-скоро трябва да намерят най-подходящата за тях форма, с която да приведат в изпълнение необходимите изисквания.

Констатираните проблеми пред митническата администрация и кандидатите за ОИО се дължат преди всичко на липсата на достатъчен опит в прилагането на Рамката КОМПАКТ и достатъчно квалифициран човешки ресурс. Сравнително краткият срок от въвеждането на модела в митническата практика не дава възможност за натрупване на достатъчно количество данни, които да бъдат подложени на анализ и да бъдат разкрити проблемните области. Констатираните слабости при последващия митнически контрол обаче, недвусмислено подчертават липсата на знания и умения у икономическите оператори за прилагане на модерните риск технологии, както и трудното осъзнаване на личната отговорност при взаимодействието с митническата администрация. Ползата за титулярите на удостоверение за ОИО статут е, че ще бъдат третирани като надеждни и сигурни участници в търговския стокооборот. Търговците със статут на ОИО могат да си осигуряват спокойно движение на стоките по международната търговска верига и минимум намеса на митническите органи. Постигането на тази полза обаче може да бъде резултат само от отговорно поведение, което е и основата на Концепцията за ОИО.

Акредитацията като ОИО не е задължителна, но с нарастващото влияние върху международната верига за доставки, бизнесът ще почувства необходимостта от такова сертифициране. Освен това търговец със статут на ОИО е предпочитан за бизнес партньорство пред търговец, който не е сертифициран. С течение на времето сътрудничеството между ОИО сертифицирани търговци ще расте, и ако една компания иска да задържи активното си участие в международния търговски обмен, то тя неминуемо ще изпита необходимост от такова сертифициране.

ЛИТЕРАТУРА

[1] РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 648/2005 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 април 2005 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността – в Официален вестник на ЕС - L 117 от 04.05.2005 г.

[2] РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1875/2006 НА КОМИСИЯТА от 18 декември 2006 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 2454/93 за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността - в Официален вестник на ЕС - L 360 от 19.12.2006 г.

[3] Бел. „КОМПАКТ“ от английски език - “Compliance Partnership Customs and Trade” (СОМПАКТ) - Партньорство между митници и търговци в името на законността. Рамката установява метод на Общността “най-добра практика” за оценяване на рисковете за прилагането на митническите разпоредби, включително опростените процедури.

[4] Бел. „Икономически оператор“ е лице, което в рамките на своята стопанска дейност извършва дейности, попадащи в обхвата на митническото законодателство (напр. вносители, износители, спедитори, производители, митнически агенти и др.). „Одобрен икономически оператор“ е икономически оператор, притежаващ сертификат, издаден от компетентните митнически органи на територията на Европейската общност, чрез който се ползват определени предимства при взаимодействие с митническата администрация.

[5] „Ръководство за управление на риска, сигурност и специфичен контрол TAXUD 2006/1450“.

[6] Обобщени резултати за дейността на Агенция „Митници“ за 2008 г.

За контакти:

Главен асистент д-р Станислава Минева, Юридически факултет, Катедра "Сигурност и безопасност", Варненски свободен университет "Черноризец Храбър", тел.: 052-359 559, e-mail: stanislava_mineva@abv.bg

Докладът е рецензиран.