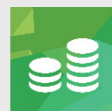


Специален доклад

Митнически контрол —

недостатъчната хармонизация вреди на финансовите интереси на ЕС

Предвид поверителния характер на документите, от които произтича информацията, и с цел да се запази тази поверителност, в доклада не са оповестени някои подробности и препратки, а част от информацията е представена анонимизирано.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VII
Въведение	01—16
Митническият съюз е важен за търговията и приходите на ЕС	01—03
Анализът на риска и еднаквото прилагане на митнически контрол са от основно значение за ефективното събиране на вносни мита	04—12
Еднаквото прилагане на митнически контрол е правно изискване	13—16
Обхват и подход на одита	17—20
Констатации и оценки	21—61
Рамката за управление на риска има слабости	21—45
Понятието за риск не е добре определено в Решението за КФР	21
Правилата за държавите членки не са достатъчно строги	22—29
В рамката липсват важни елементи на една ефективна система за управление на риска	30—37
Рамката определя ограничени изисквания за отчитане, мониторинг и преглед	38—45
Рамката не води до еднакво прилагане на митнически контрол	46—61
Държавите членки все още имат различни практики за управление на риска	46—52
Държавите членки определят и третират сигналите за риск по различен начин	53—56
Държавите членки не споделят системно информация за рискови вносители с други държави членки	57—58
Не всички държави членки подлагат всички декларации (стандартни или опростени) на автоматизиран анализ на риска	59—61
Заклучения и препоръки	62—64

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

Хронология

Кратко изложение

I Митническият съюз на ЕС е създаден преди повече от 50 години. В областта на митниците ЕС има изключителна компетентност да приема законодателство, докато държавите членки отговарят за неговото прилагане, включително за митническият контрол. Митническите органи на държавите членки играят ключова роля за намирането на баланс между необходимостта от улесняване на търговията чрез по-бързи и безпрепятствени процедури за внос и нуждата от прилагане на митнически контрол. Събраните през 2019 г. мита са на стойност 21,4 млрд. евро, което представлява 13 % от приходите в бюджета на ЕС.

II Еднаквото прилагане на митнически контрол от държавите членки е необходимо, за да се попречи на извършващи измами вносители да се насочват към гранични пунктове с по-ниско равнище на контрол. Основното митническо законодателство на ЕС — Митническият кодекс на Съюза — изисква от Комисията да предприеме необходимите действия, от 2016 г. нататък, за да гарантира, че държавите членки прилагат митническият контрол по еднакъв начин. Преследвайки тази цел, през 2018 г. Комисията приема Решение за изпълнение, установяващо общи критерии и стандарти относно финансовия риск („Решение за КФР“), с цел да хармонизира начина, по който държавите членки избират за кои случаи на внос следва да бъдат извършени проверки. Това решение е придружено от насоки, одобрени от държавите членки през 2019 г. Тези два документа (Решението за КФР и насоките) заедно формират рамката за финансовите рискове в областта на митниците. ЕСП реши да извърши настоящия одит предвид въвеждането на тази нова регулаторна рамка.

III Одиторите разгледаха дали рамката, разработена от Комисията за изпълнение в държавите членки, е замислена по начин, който осигурява хармонизиран подбор на декларациите за внос, подлежащи на проверка, и как държавите членки прилагат тази рамка. Изпълнението на Решението за КФР и на насоките е важна стъпка за еднаквото прилагане на митнически контрол. Рамката обаче не е проектирана достатъчно добре, за да гарантира, че държавите членки избират хармонизирано какъв контрол да извършват върху декларациите за внос. Освен това държавите членки прилагат рамката по различни начини.

IV В Решението за КФР не се определя достатъчно добре понятието за риск и то не е достатъчно подробно. ЕСП установи също и че в рамката липсват важни характеристики, като например: анализ, обхващащ целия ЕС, въз основа на данни от общия внос на ЕС; подходящи техники за интелигентен анализ на данни;

и подходящи методи за преодоляване на финансовите рискове при вноса, свързани с електронната търговия. Освен това рамката не предвижда подходящи механизми за мониторинг и преглед на нейното прилагане.

V Държавите членки са започнали да прилагат рамката на Комисията основно чрез съпоставяне на критериите, които са използвали преди това за случаите на подозрителен внос („рискови профили“), със съответните критерии от Решението. Що се отнася до посетените държави членки обаче, прилагането на Решението за КФР не е променило в значителна степен техните процедури за избор на елементи, които подлежат на контрол. ЕСП установи, че държавите членки не тълкуват сигналите за рискове по един и същи начин, което води до различни критерии за избор на случаите на внос, които следва да бъдат проверени. Освен това ЕСП установи, че държавите членки споделят помежду си само съвсем ограничена информация за вносителите, оценени като рискови. Това възпрепятства ефективните и хармонизирани процедури за избор на елементи, които подлежат на контрол.

VI Съгласно рамката държавите членки могат да намалят броя на препоръчаните проверки след извършен анализ на риска до равнище, което е осъществимо предвид ограниченията на техните ресурси. ЕСП отбеляза, че държавите членки не прилагат съпоставими процедури за намаляване на броя на извършваните проверки, което води до различни национални практики за преодоляване на сходни рискове. ЕСП установи и че някои държави членки не са подложили всички декларации на автоматизиран анализ на риска, както се изисква в Решението за КФР.

VII ЕСП препоръчва на Комисията да подобри еднаквото прилагане на митнически контрол и да разработи и въведе пълноценен механизъм за анализ и координация на равнището на ЕС.

Въведение

Митническият съюз е важен за търговията и приходите на ЕС

01 През 2018 г. ЕС отбеляза 50-ата годишнина от създаването на митническият съюз. Митническият съюз се основава на премахването на мита и други ограничения върху търговията между участващите държави и на установяването на общи мита върху вноса от трети държави. Това е област от изключителната компетентност на ЕС¹, в която ЕС определя по-голямата част от митническата политика и приема съответното законодателство. Отговорността за изпълнението на митническото законодателство обаче е основно на държавите членки² и включва събирането на мита за ЕС и прилагането на митнически контрол.

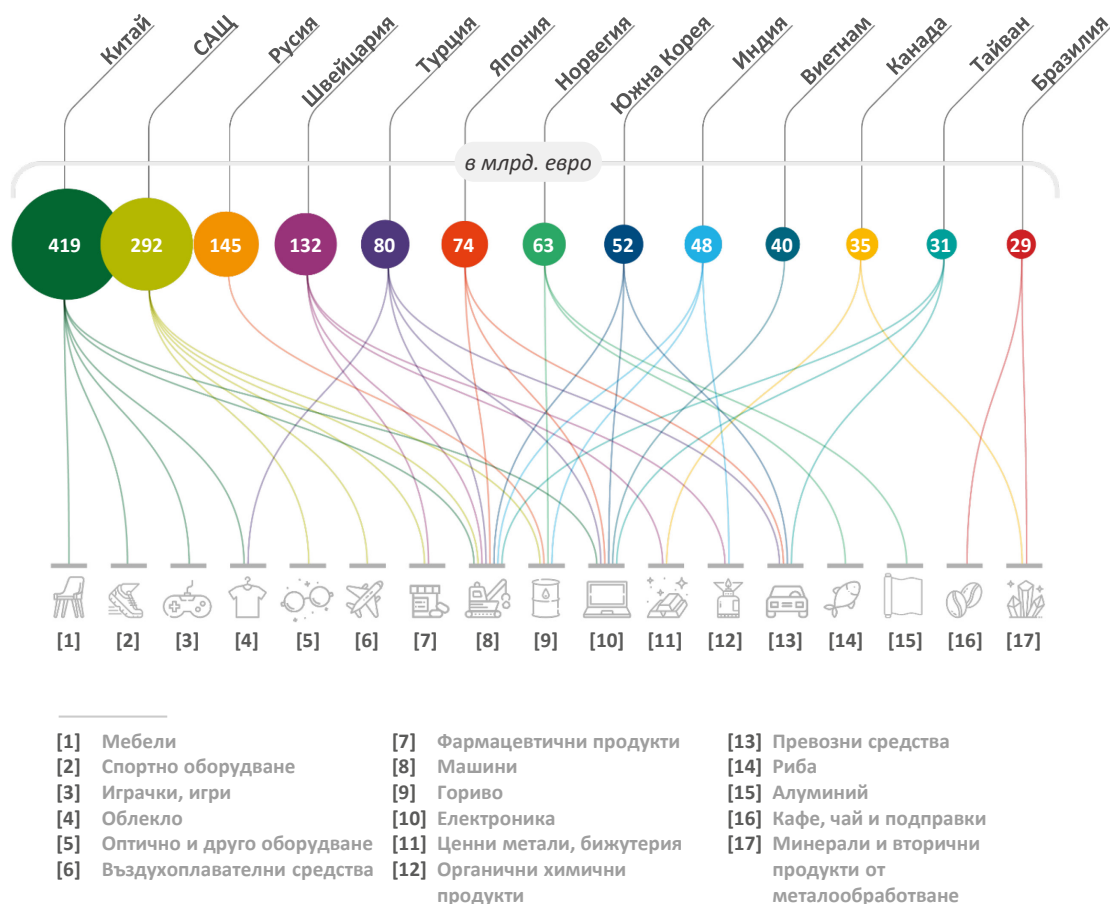
02 ЕС е зависим от ефективния поток на стоки към и от митническият съюз. Според най-новите налични статистически данни³ през 2019 г. вносът и износът на ЕС са на приблизителна стойност от общо 4 трилиона евро (което представлява около 25 % от БВП на ЕС). Това показва въздействието на международната търговия върху икономическата дейност на ЕС и значението на митническият съюз. На *фигура 1* са показани най-важните държави на произход на вноса в ЕС и основните внасяни стоки.

¹ Член 3 от консолидираната версия на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (ОВ С 202, 7.6.2016 г., стр. 47).

² Член 291 от ДФЕС.

³ Източник: Евростат, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/bg.

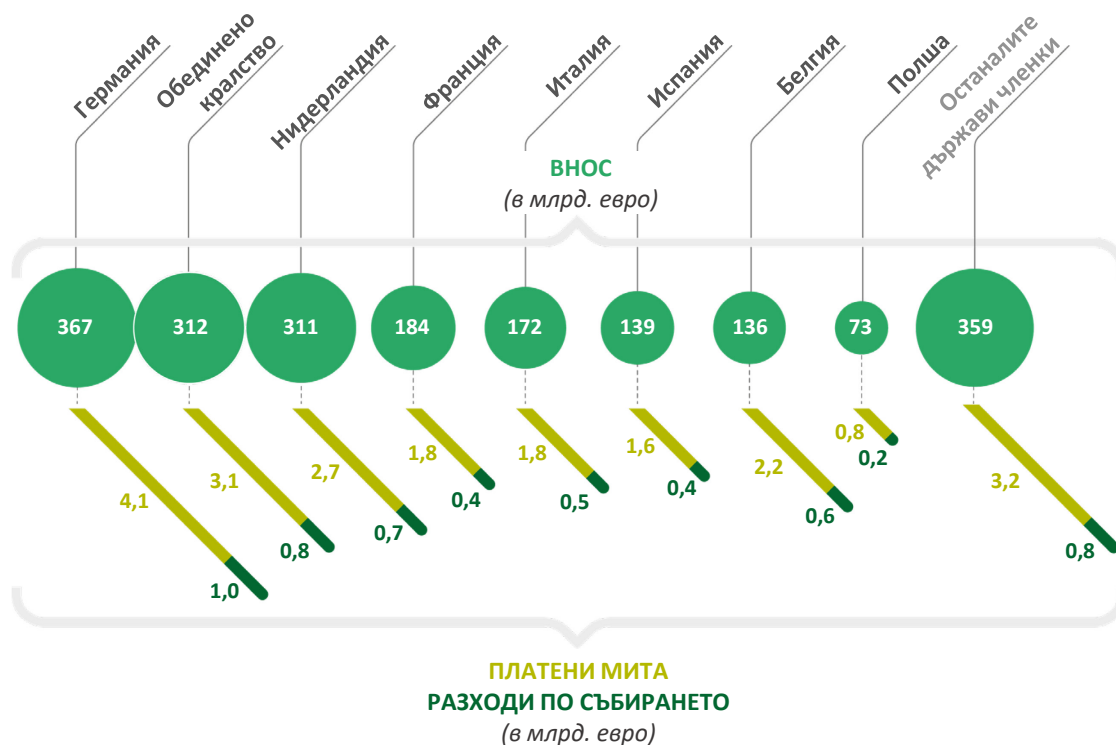
Фигура 1 — Внос на стоки в ЕС през 2019 г.: основни държави, изнасящи за ЕС



Източник: Европейска сметна палата (ЕСП) въз основа на базата данни Comext на Евростат, набор от данни „EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)“.

03 Освен това митата върху вноса са важен източник на приходи в бюджета на ЕС, като през 2019 г. те възлизат на 21,4 млрд. евро (13 % от общите приходи). На *фигура 2* са показани стойностите за 2019 г. на извършения от държавите членки внос, митата, които те са внесли в бюджета на ЕС, и задържаните за покриване на разходите по събирането 20 % от средствата.

Фигура 2 — Внос в ЕС и мита, събрани през 2019 г.



Източници: ЕСП въз основа на базата данни Comext на Евростат, набор от данни „EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)“; годишни отчети на Европейския съюз за финансовата 2019 година.

Анализът на риска и еднаквото прилагане на митнически контрол са от основно значение за ефективното събиране на вносни мита

04 Митническите органи на държавите членки отговарят за събирането на мита, акцизи и данък върху добавената стойност (ДДС), дължими при внос. Те преследват и няколко други цели, като например подобряване на вътрешната сигурност на ЕС, защита на ЕС от нелоялна и незаконна търговия и опазване на околната среда. Борбата срещу тероризма се превърна в приоритет за митническите органи.

05 За митническите органи е предизвикателство да намерят баланс между необходимостта от улесняване на търговията чрез по-бързи и безпрепятствени процедури за внос и нуждата от прилагане на митнически контрол, като вземат

под внимание наличните ресурси в съответните държави. В предишен одит⁴ ЕСП установи, че държавите членки са демотивирани да извършват митнически контрол. Това е така, защото държавите членки, които извършват митническия контрол, често накрая понасят финансовите последици от своите действия, ако не успеят да съберат дължимите средства от вносителите. Държавите членки, които не извършват такъв контрол, може да не понесат никакви отрицателни последици. За да оптимизират своите дейности, вносителите може да предпочетат гранични пунктове с по-малък митнически контрол.

06 В Митническия кодекс на Съюза (МКС)⁵ се дава определение за „риск“⁶ като „вероятността да настъпи събитие и въздействието му (...), което: а) би попречило на правилното прилагане на мерки на Съюза или национални мерки; б) би изложило на опасност финансовите интереси на Съюза и на неговите държави членки; или в) би застрашило сигурността и безопасността на Съюза и неговите жители, здравето на хората, животните или растенията, околната среда или потребителите“. Именно финансовите рискове излагат на опасност финансовите интереси на ЕС и на неговите държави членки.

07 В своя Сборник за управление на риска Световната митническа организация (СМО) посочва, че за да се определи равнището на риска, следва да бъде извършен анализ на неговата вероятност за реализиране, потенциални последици и мащаб⁷. Анализът на риска се определя като системното използване на наличната информация, за да се определи колко често може да възникват определените рискове, както и мащабът на вероятните последици от тях. Той играе важна роля при оценката на това как да бъдат разпределени недостатъчните ресурси на митническите органи, за да се осигури максимално обхващане на рисковете, включително финансовите, от митническия контрол.

⁴ Вж. Специален доклад № 19/2017 „Процедури за внос – неефективното им прилагане и недостатъците в правната рамка се отразяват неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС“, точки 29—32.

⁵ Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза (преработен текст) (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1) (Регламент за МКС).

⁶ Член 5, параграф 7.

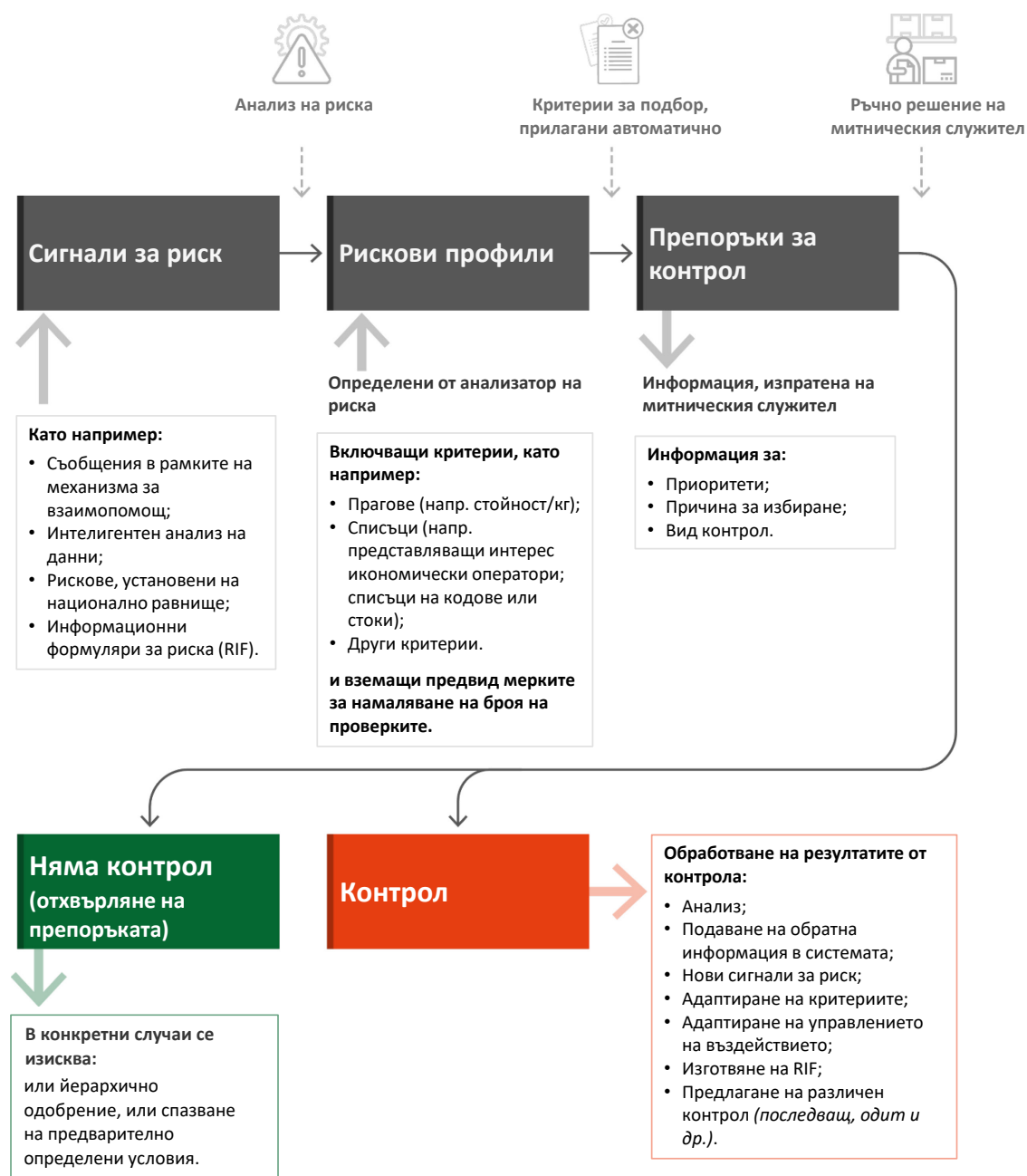
⁷ WCO's Risk Management Compendium (Сборник на СМО за управление на риска), стр. 15.

08 Митническият контрол може да варира по отношение на:

- сроковете — предварителният контрол се извършва преди освобождаването на стоките за внос, а последващият контрол — след това, което означава, че той не нарушава в толкова голяма степен търговския поток;
- вида — документалният контрол обхваща точността, пълнотата и валидността на митническите декларации, докато физическите проверки включват и проверка на самите стоки, включително преброяване и вземане на проби, за да се провери дали те съответстват на митническата декларация.

09 Всяка държава членка има собствени процедури за управление на митническия риск, които се основават на специфични характеристики и зависят от различна информация. Като цяло обаче процедурите следват представената на *фигура 3* схема.

Фигура 3 — Типичен процес на управление на риска в държавите членки



Източник: ЕСП въз основа на събраната в държавите членки информация.

10 В предишни години ЕСП на няколко пъти е установявала значителни рискове и проблеми, свързани с митническия контрол. ЕСП заключи, че предшественикът на МКС — Митническият кодекс на Общността (МКО)⁸ — предоставя на държавите членки прекомерна свобода на преценка в тяхната одитна стратегия за последващ контрол⁹, че липсват еднакви условия на конкуренция между пристанищата в ЕС¹⁰ и че нееднаквото прилагане на митнически контрол от държавите членки позволява на извършващите измами оператори да се насочват към конкретни гранични пунктове¹¹. В своя отговор на констатациите и оценките на ЕСП Комисията посочва, че общите критерии и стандарти на ЕС за финансовите рискове ще бъдат насочени към установените от ЕСП слабости. Към онзи момент те са в процес на изготвяне. Събраните от Комисията статистически данни показват, че понастоящем равнището на контрол варира значително в отделните държави членки: от под 1 % от декларациите за внос в някои държави до над 60 % в други, както е показано на *фигура 4*.

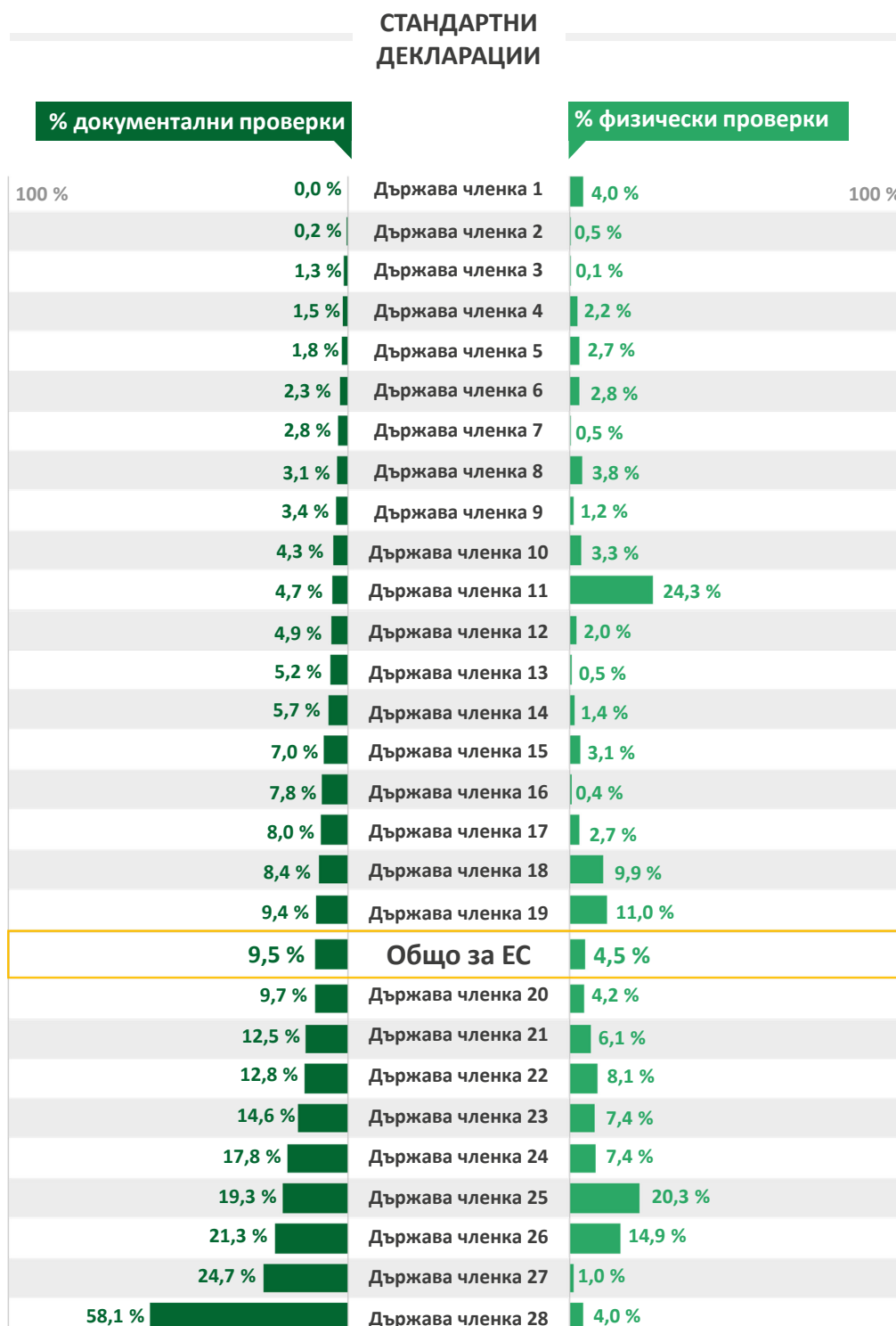
⁸ Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 302, 19.10.1992 г., стр. 1—50).

⁹ Вж. Годишните доклади за 2014 г. и 2015 г., съответно точка 4.20 и точка 4.15.

¹⁰ Вж. Специален доклад № 23/2016 „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“, точка 113.

¹¹ Вж. Специален доклад № 19/2017 „Процедури за внос – неефективното им прилагане и недостатъците в правната рамка се отразяват неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС“, точка 148.

Фигура 4 — Процент на стандартните декларации, проверени от държавите членки (документално и физически) в етапа на вдигане на стоките през 2019 г.



В стойностите се включва контрола по отношение както на финансовите рискове, така и на рисковете, свързани с безопасността и сигурността.

Източник: ЕСП въз основа на информация, предоставена от държавите членки за целите на докладите на Комисията за отчитане на резултатите на митническия съюз за 2019 г.

11 Недекларираният и погрешно декларираният внос, който е избегнал митнически контрол, води до разлика между дължимите и събраните мита — разликата между действителните събрани вносни мита и сумата, която теоретично би следвало да бъде събрана¹². Например наскоро установен случай на измама в Обединеното кралство, при който не са предприети адекватни мерки за намаляване на риска от занижаване на стойността на вноса на текстилни изделия и обувки, е довел до потенциална загуба от неплатени мита, които Комисията е изчислила (и е вписала в отчетите на ЕС) на стойност 2,7 млрд. евро за периода ноември 2011 г. — октомври 2017 г.

12 През 2017 г. ЕСП препоръча¹³ на Комисията да направи заедно с държавите членки приблизителна оценка на разликата между дължимите и събраните мита, но такава оценка така и не беше извършена. Освен това годишният доклад за дейността на Генерална дирекция „Бюджет“ на Комисията за 2019 г. съдържа резерва относно неточността на размера на традиционните собствени ресурси (ТСР), превеждани в бюджета на ЕС. Тази резерва обхваща случая в Обединеното кралство и неостойностени потенциални загуби на ТСР в други държави членки. Всяка разлика между дължимите и събраните мита трябва да се компенсира с по-високи вноски на база брутен национален доход (БНД) на държавите членки и в крайна сметка се поема от европейските данъкоплатци.

Еднаквото прилагане на митнически контрол е правно изискване

13 С МКС, който влиза в сила през май 2016 г., еднаквото прилагане на митнически контрол се въвежда като правно изискване, като се посочва, че Комисията отговаря за създаването на общи критерии и стандарти за риска. В съответствие с това и след консултации с държавите членки, през май 2018 г. Комисията приема решение за определяне на специфични изисквания за управлението на такива рискове: Решението за изпълнение, установяващо общи

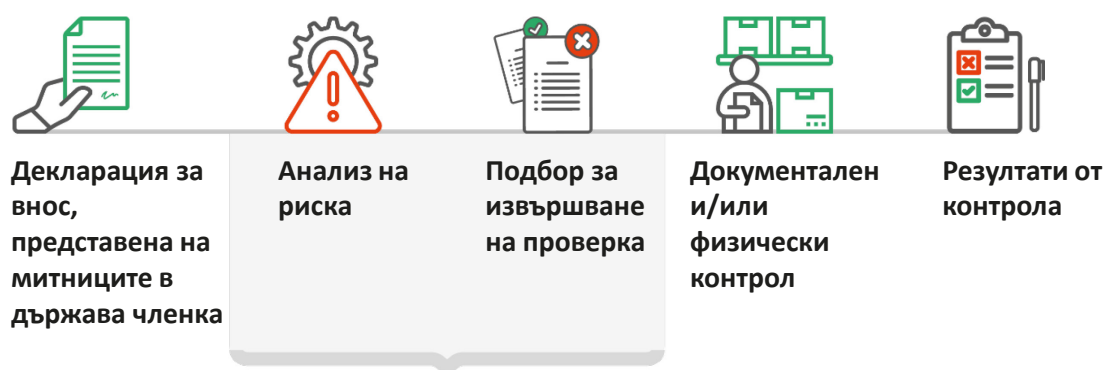
¹² Вж. проучването на Европейския парламент: Европейски парламент, Генерална дирекция за вътрешни политики, „From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market“, 2013 г.).

¹³ Вж. Специален доклад № 19/2017 „Процедури за внос — неефективното им прилагане и недостатъците в правната рамка се отразяват неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС“.

критерии и стандарти относно финансовия риск („Решение за КФР“)¹⁴. Това е документ на ЕС с ограничен достъп. С решението се дава допълнително време на държавите членки да осигурят въвеждането на необходимите техники за електронно обработване на данни. Това е първият път, в който общи критерии и стандарти за справяне с финансовите рискове са определени в правно обвързващо решение за изпълнение.

14 Решението за КФР има за цел да хармонизира процедурите на държавите членки за анализ на риска и подбор на случаите на внос, които подлежат на контрол¹⁵. То не обхваща нито процедурите за прилагане на контрол, нито качеството на контрола и резултатите от него (вж. *фигура 5*).

Фигура 5 — Области, обхванати от Решението за КФР



Обхванати от Решението за КФР

Източник: ЕСП.

15 Освен това Комисията (Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ и работна група, включваща представители на националните митнически органи, са изготвили документ с насоки, който допълва Решението за КФР. Тези насоки, които са окончателно одобрени от държавите членки през декември 2019 г., също са документ на ЕС с ограничен достъп. Те не са правно обвързващи и следователно не подлежат на задължително изпълнение. Тези два

¹⁴ Решение за изпълнение на Комисията от 31 май 2018 г. за определяне на мерки за еднакво извършване на митнически контрол чрез установяване на общи критерии и стандарти за финансовите рискове в съответствие с Регламент (ЕС) № 952/2013 за създаване на Митнически кодекс на Съюза за стоки, декларирани за допускане за свободно обращение.

¹⁵ Вж. „Доклад от Комисията до Съвета и Европейския парламент — Втори доклад за напредъка при изпълнението на стратегията и плана за действие на ЕС за управление на риска в областта на митниците“ от 20 юли 2018 г.

документа (Решението за КФР и насоките) заедно съставляват рамката, разработена от Комисията в сътрудничество с държавите членки, за установяване на общите критерии и стандарти за финансовите рискове, които се изискват съгласно МКС.

16 През юли 2019 г. Комисията „Фон дер Лайен“ изрази намерение да укрепи митническия съюз, по-специално с ясно очертан пакет за интегриран европейски подход с цел засилване на управлението на риска в областта на митниците и подпомагане на ефективните проверки от страна на държавите членки¹⁶. През септември 2020 г. ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ представи план за действие за подобряване на функционирането на митническия съюз¹⁷. Към този момент одитът на ЕСП вече беше приключен.

¹⁶ Политически насоки за Европейската комисия (2019—2024 г.).

¹⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно „Преминаване към следващото ниво на митническия съюз: план за действие“, COM(2020) 581 final от 28.9.2020 г.

Обхват и подход на одита

17 ЕСП реши да извърши настоящия одит предвид въвеждането на новата регулаторна рамка (вж. точки **13—15**). Одитът обхваща определянето от Комисията на общи критерии и стандарти за финансовия риск, както и начина, по който държавите членки прилагат тези критерии и стандарти. ЕСП анализира дали рамката (Решението за КФР и насоките), разработена от Комисия за прилагане в държавите членки, гарантира еднаквото прилагане на митнически контрол за защита на финансовите интереси на ЕС. За тази цел ЕСП оцени дали рамката е подходяща, както и как държавите членки използват своите системи за управление на риска, за да избират декларациите за внос, подлежащи на контрол. ЕСП провери всички стъпки в процедурата за избор на декларациите за внос, които следва да бъдат проверени, и последващите действия, свързани с този контрол. Обхватът на одита не включва качеството на митническия контрол и резултатите от него.

18 ЕСП съпостави рамката на Комисията със съответните международни стандарти и добра практика (т.е. тези на СМО¹⁸ и на Международната организация по стандартизация (ISO) 31000:2018 Управление на риска — Принципи и насоки), за да оцени доколко тя е подходяща за гарантирането на еднакво прилагане на митнически контрол. ЕСП провери също и дали Комисията е въвела достатъчни механизми за мониторинг, преглед и отчитане.

19 ЕСП посети митническите органи на пет държави членки и оцени как техните системи за управление на риска използват общите критерии и стандарти за финансовите рискове, за да избират какъв митнически контрол да извършат. ЕСП избра тези държави членки, като взе предвид два критерия: размерът на събраните мита и собствената си качествена оценка на риска. ЕСП анализира и дали процедурите на държавите членки водят до еднакво прилагане на митнически контрол. Освен това ЕСП изпрати до митническите органи на всички държави – членки на ЕС, въпросник, за да събере информация за това как те възприемат сегашното равнище на хармонизация на митническия контрол. Всички 27 държави членки предоставиха отговори на въпросника. ЕСП поиска тяхното становище относно адекватността на рамката и относно степента, в която те са приложили общите критерии и стандарти за финансовите рискове.

¹⁸ WCO's Risk Management Compendium (Сборник на СМО за управление на риска).

20 Посещенията в рамките на одита се състояха в периода от октомври 2019 г. до януари 2020 г. — след определения в Решението за КФР краен срок за държавите членки да осигурят въвеждането на изискването за използване на критериите при автоматизирания анализ на риска. През този период документът с насоки, съдържащ необходимите технически елементи за прилагане на Решението за КФР, беше в процес на обсъждане и поради това все още не беше приложим в държавите членки. Той беше официално одобрен през декември 2019 г.

Констатации и оценки

Рамката за управление на риска има слабости

Понятието за риск не е добре определено в Решението за КФР

21 ЕСП установи слабости в дефинирането на понятието за риск в Решението за КФР. Това може да доведе до ситуации, при които митническите органи на държавите членки не определят като приоритетен контрола върху внос, който представлява висок риск за финансовите интереси на ЕС.

Правилата за държавите членки не са достатъчно строги

22 В МКС са изброени изискванията за общите критерии и стандарти за риска, които следва да се прилагат в държавите членки (вж. [каре 1](#)).

Каре 1

Общи критерии и стандарти за риска

Съгласно МКС¹⁹ общите критерии и стандарти за риска следва да включват следното:

- а) описание на рисковете;
- б) факторите или индикаторите на риска, които трябва да се използват при подбора на стоките или икономическите оператори, които да се подложат на митнически контрол;
- в) естеството на митническия контрол, който да бъде предприет от митническите органи;
- г) продължителността на прилагане на митническия контрол, посочен в буква в).

23 В Решението за КФР са изброени редица критерии за финансов риск и показатели за риск, които държавите членки следва да използват при подбора за контрол. Посочените в Решението за КФР критерии са рисковите области,

¹⁹ Член 46, параграф 7.

с които държавите членки трябва да се справят по еднакъв начин. Показател за риска е специфичен елемент от данни или информация, свързана с наличието на риск. По принцип наличието на конкретен риск се установява въз основа на комбинация от показатели за риска.

24 ЕСП установи, че при показателите няма достатъчно строги правила за задействане на контрола, което позволява на държавите членки да ги използват по различни начини. Това се дължи на факта, че в описанието на критериите за риска не се посочват обстоятелствата, които следва да задействат даден показател и по този начин да водят до избирането на съответния елемент за проверка. Това оказва влияние върху рисковите профили. Те представляват комбинация от критерии, които, когато се приложат към митническите декларации, могат да доведат до издаването на препоръка за контрол — вж. *фигура 3*. Рисковите профили може да съдържат различни критерии за задействане в различните държави членки, което означава, че те не гарантират хармонизиран подбор на декларациите, подлежащи на контрол. Освен това, тъй като списъкът на представените за всеки критерий показатели за риска не е задължителен, държавите членки разполагат със свободата да ги използват (поотделно или в комбинация), както преценят.

25 В Решението за КФР не са формулирани конкретни правила за естеството и продължителността на митническия контрол. В него се оставя възможност на митническите органи на държавите членки да определят какви мерки за контрол или проверка ще предприемат. Освен това в него не се посочва как да се използват критериите и показателите за риска за целите на подбора на декларации (или дружества, които да бъдат обект на одит), подлежащи на последващ контрол.

26 Насоките имат за цел да осигурят общо тълкуване на Решението за КФР. Те съдържат описание на рисковите области посочват как да се комбинират различните показатели, за да се установи общото равнище на риска. Те включват и някои указания за качествена оценка на показателите за риска. В насоките обаче липсват задълбочени описания с количествени показатели, които митническите органи на държавите членки да използват при анализа на риска. Например, въпреки че в тях се дават някои примери за начина, по който държавите членки биха могли да установят рисков търговец или „представляващ интерес икономически оператор“, не се предвижда точна методология, за да се гарантира, че всички държави членки определят този показател за риска по един и същи начин.

27 Решението за КФР позволява на държавите членки да определят начини за намаляване на броя на проверките до равнище, което може да се управлява въз основа на ресурсите, с които разполагат. Тази възможност се нарича „управление на въздействието“. В Решението за КФР се предвиждат начини за това, които държавите членки могат да използват. Подобни методи за управление на въздействието обикновено се прилагат, когато се изготвя рисков профил чрез използване на оценки от анализатор на риска (вж. също [фигура 3](#)).

28 В Решението за КФР не се определят никакви ограничения върху управлението на въздействието, което предоставя на държавите членки значителна свобода на преценката при намаляването на броя на проверките. По отношение на няколко критерия за риска, в насоките се посочват ситуации, при които броят на проверките не следва да бъде намаляван или това следва да се прави само ако причините са ясно обяснени. Въпреки това, в насоките се допускат изключения дори и в случаите, когато контролът не следва да се занижава, без обаче тези изключения да се определят конкретно.

29 В допълнение към управлението на въздействието митническите органи може да решат да не извършват препоръчания от автоматизираната система контрол. Това е известно като „отхвърляне“ на препоръката (вж. също [фигура 3](#)). В Решението за КФР не са формулирани достатъчно правила, за да се гарантира последователност при отхвърлянето на препоръки. В насоките се признава практиката на държавите членки да отхвърлят препоръките за контрол. В тях се посочва, че не е желателно това да се прави в случаи с висок риск, както и че всички случаи на отхвърляне следва да се документират и обосновават. Не се указва изрично кога отхвърлянето на препоръките е приемливо.

В рамката липсват важни елементи на една ефективна система за управление на риска

30 В МКС, в Сборника на СМО за управление на риска и в ISO 31000 се посочват принципите и елементите, които следва да присъстват в една митническа система за управление на риска. ЕСП установи, че рамката на ЕС не съдържа следните основни елементи на една ефективна система за управление на риска:

- анализ на риска на равнището на ЕС;
- интелигентен анализ на данни (както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки);

- хармонизиран подход по отношение на случайния подбор на декларации, подлежащи на контрол;
- платформи за обмен на информация относно всички рискови вносители;
- подходящи методи за справяне с финансови рискове, свързани с внос от електронна търговия (голям брой декларации за внос на ниска стойност).

31 Различните рискове могат да бъдат установени и разгледани по-добре на национално равнище или на равнището на ЕС, а една ефективна рамка за управление на риска следва да ги разглежда на равнището, което е най-подходящо. Тъй като ЕС функционира като митнически съюз (където вносителите са свободни да избират мястото на вноса), **анализ на равнището на ЕС** би бил по-подходящ за установяване и отстраняване на рискове в целия ЕС. Както посочва СМО, центровете за оценка/насочване на риска дават възможност на митническите органи да определят динамично трансакциите, които най-вероятно не спазват изискванията, като по този начин им позволява да реагират по-ефективно на ситуациите с най-висок риск²⁰.

32 Съгласно Решението за КФР държавите членки отговарят за извършването на анализ на риска и вземат всички решения относно това доколко данните за ЕС и националните данни са приложими за целите на техните системи за управление на риска. Докато на национално равнище често се създават центрове за оценка на риска, ЕС не е създал оперативен център за разглеждане на финансовите рискове на равнището на ЕС. В своя план за действие в областта на митниците от 28 септември 2020 г. (вж. точка **16**) Комисията признава необходимостта от въвеждане на анализ на данни на равнището на ЕС, за да се укрепи цялата структура.

33 **Интелигентният анализ на данни** е процес на откриване на интересни и полезни модели и връзки в големи обеми данни. Както ISO 31000²¹, така и СМО подчертават значението на интелигентния анализ на данни в процеса на управление на риска. Интелигентният анализ на данни е по-ефективен, когато са налични повече данни. Рамката обаче не включва изискването за извършване на анализ, обхващащ целия ЕС, въз основа на данни за общия внос на ЕС. Комисията

²⁰ Приложение 4 към том 1 от Сборника на СМО за управление на риска в областта на митниците.

²¹ ISO 31000:2018 „Управление на риска — Принципи и насоки“, стр. 3.

не е извършвала системно такива анализи за установяване на финансови рискове в областта на митниците. Тя е започнала пилотен проект, известен като „Съвместен аналитичен капацитет“ (САК), за да извърши анализ на данните на равнището на ЕС. Както е описано в [каре 2](#), проектът за САК е положителна инициатива, но е ограничен по отношение на своя обхват, капацитет и крайни продукти.

Каре 2

Пилотен проект за САК

В съответствие с препоръките на ЕСП²² и на Европейския парламент, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, ГД „Бюджет“ и OLAF — Службата на ЕС за борба с измамите — създават проекта за САК с цел анализ на търговските потоци. Неговият обхват се ограничава до анализа на вноса на определени продукти, което води до създаването през 2019 г. на осем информационни формуляра за риска (RIF) на ЕС (вж. точка [53](#)). Комисията е очаквала държавите членки да създадат или да актуализират рискови профили на тази основа. В момента са в ход последващите действия във връзка с резултатите от тези RIF.

През септември 2020 г. Комисията публикува план за действие в областта на митниците (вж. точка [16](#)), в който предлага да започне инициатива на ЕС „Съвместен аналитичен капацитет“. Тази инициатива първоначално ще акцентира върху използването на вече налични данни и разработването на подходящи решения за управление.

34 В Решението за КФР не се изисква държавите членки да използват техники за интелигентен анализ на данни в своя анализ на риска. Тази възможност се посочва в насоките, без да се определя ясна методология. В отговорите си на въпросника на ЕСП една трета от държавите членки посочват, че в рамката на ЕС относно финансовите рискове не са взети предвид в достатъчна степен усъвършенстваните техники за анализ на данни (т.е. интелигентен анализ на данни). Две от посетените държави членки са създали рискови профили в резултат от проучвания чрез използване на интелигентен анализ на данни (използване на информация, произлизаща основно от национални бази данни). Тези профили са били високо ефективни при откриването на нередности. Другите три посетени държави обаче не са използвали тези техники в оценките си на риска.

²² Вж. Годишен доклад за 2017 г., точка 4.23, препоръка 1.

35 От декларациите, които не се избират за проверка автоматично чрез използване на рискови профили, държавите членки избират на случаен принцип определен процент, който подлежи на контрол. Подобен случаен подбор е ключов за гарантирането на ефективна рамка за контрол, включително като помага за установяване на нови, неразкрити сигнали за риск²³. В Решението за КФР се подчертава значението на **проверките на случаен принцип**, но не са включени никакви правила за хармонизиране на това какъв дял от вноса държавите членки избират за такива проверки, или на метода, който прилагат. В насоките не се предоставят никакви допълнителни инструкции за начина, по който държавите членки следва да прилагат случаен подбор.

36 Съществуващата **платформа, митническата система за управление на риска (CRMS), не е подходяща, за да позволи държавите членки да споделят информация** за рискови вносители систематично помежду си. Поради тази причина всяка държава членка разполага с информация само за онези вносители, които сама е оценила като рискови. Тъй като вносителите лесно могат да променят мястото на оформяне на вноса, вносителите, които се считат за рискови в една държава членка, могат да оформят вноса в друга държава членка, в която не се считат за рискови, като по този начин избягват контрол.

37 **Електронната търговия**²⁴ представлява предизвикателство за управлението на риска в областта на митниците. Тъй като тя включва голям обем трансакции на ниска стойност, прилагането на контрол за всяка отделна декларация за внос (всяка отделна пратка изисква митническо деклариране) не е разходноефективно. Има вероятност обаче от висок риск от нередности, а големият брой такъв внос означава, че въздействието върху финансовите интереси на ЕС би било значително. Това явление не е взето предвид в достатъчна степен в рамката, установена с Решението за КФР и с насоките: рискови профили се прилагат за всяка трансакция (внос), а държавите членки могат да използват възможността за управление на въздействието, за да намалят броя на трансакциите, подлежащи на контрол (вж. точки **27** и **28**). В своя план за действие в областта на митниците Комисията признава (вж. точка **16**), че са необходими допълнителни действия, за да се гарантира по-ефективен митнически контрол върху вноса при електронна търговия. Световните тенденции

²³ Вж. Сборника на СМО за управление на риска и член 5, параграф 25 от МКС.

²⁴ ЕСП публикува наскоро доклад относно предизвикателствата от електронната търговия: Специален доклад № 12/2019 „Електронна търговия — не са преодолените редица предизвикателства при събирането на ДДС и мита“.

в електронната търговия показват, че броят на декларациите за внос на ниска стойност ще се увеличава.

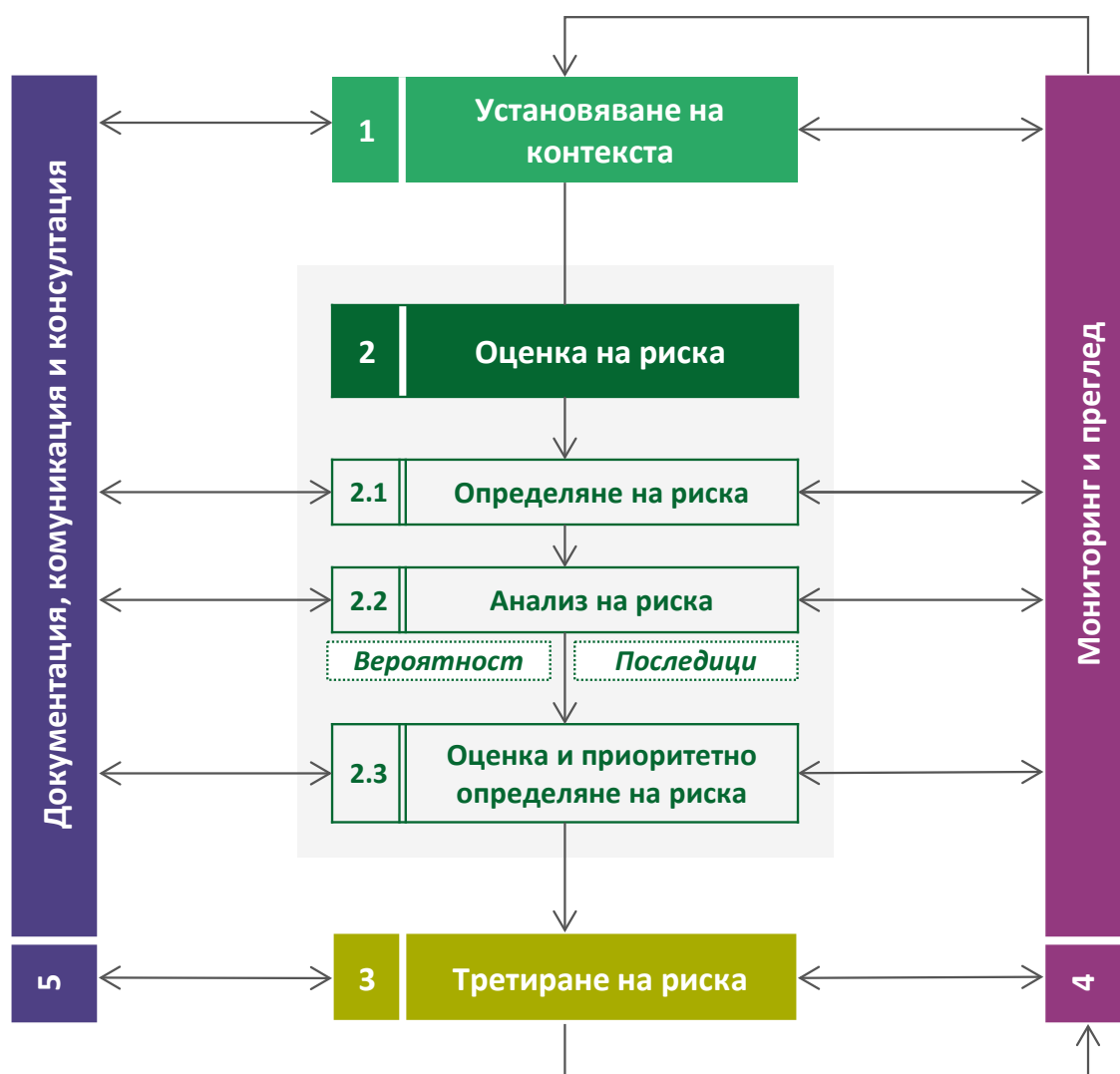
Рамката определя ограничени изисквания за отчитане, мониторинг и преглед

38 В Решението за КФР се посочват редовни интервали, в които държавите членки трябва да докладват на Комисията за прилагането на общите критерии за финансов риск. ЕСП установи, че тези интервали за докладване може да бъдат твърде дълги за поддържането на ефективна и актуална система, предвид необходимостта от постоянен мониторинг и преглед на рамката. Две от посетените държави членки също изразиха съмнение, че тази честота благоприятства навременното предприемане на действия за подобряване на общите критерии за риска.

39 Държавите членки предоставят ежегодно на Комисията информация за извършвания контрол като част от рамката за отчитане на резултатите на митническия съюз. Докладите за резултатите на митническия съюз могат да подпомогнат мониторинга от страна на Комисията на прилагането на Решението за КФР от държавите членки. Те обаче не са много полезни основно поради това, че в информацията за контрола не се прави разлика между контрол по финансови причини и контрол по причини, свързани с безопасността и сигурността. Освен това събраните показатели не дават възможност да се оценят ефективността на действията или профилите за конкретни области на риска.

40 В своя Сборник за управление на риска СМО посочва, че осигуряването на мониторинг и преглед на дейностите по управление на риска и на обратна информация на нивото на политиките помага да се гарантира, че управлението на риска остава ефективно в дългосрочен план (вж. [фигура 6](#)).

Фигура 6 — Как мониторингът и прегледът се включват в процеса на управление на риска



Източник: ЕСП въз основа на Сборника на СМО за управление на риска.

41 Към октомври 2020 г. Комисията (ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“) не беше установила процедура за редовен мониторинг на прилагането на рамката от държавите членки. ГД „Бюджет“ редовно посещава държавите членки за проверки, свързани с митата. Понастоящем обаче няма планове тези проверки да обхващат и изпълнението от държавите членки на Решението за КФР. Освен това липсват процедури на Комисията за действия във връзка с неизпълнението от държавите членки на Решението за КФР. Вж. [каре 3](#) по отношение на един конкретен случай, свързан с Дания.

Каре 3

Ниското равнище на митнически контрол в Дания не е проследено от Комисията по подходящ начин

След проверка в Дания през 2010 г. ГД „Бюджет“ е установила, че равнището на контрол е много ниско. Тя е докладвала констатация по този проблем, който е проследявала до 2015 г., но след това е приключила, въпреки че Дания не е направила никакви съществени подобрения и е имало вероятност проблемът да засегне изпълнението на Решението за КФР. Оттогава Комисията не е осъществявала официален контакт с датските митнически органи по този въпрос.

Освен това през 2017 г. Сметната палата на Дания (Rigsrevisionen) е публикувала доклад²⁵, в който се проследяват критиките на Комисията от 2010 г. В него се прави заключение, наред с другото, че равнището на митническия контрол остава много ниско, че системата за управление на риска има няколко недостатъка и че липсват проверки на случаен принцип.

42 Информационните формуляри за риска (RIF) на ЕС са онлайн формуляри, с които службите на Комисията обменят сигнали за риск с държавите членки (вж. точка 53). Въпреки че от държавите членки не се изисква по закон да предоставят обратна информация по тези формуляри, правилното им проследяване е важно, за да се гарантира последователно управление на рисковете. Освен работата, извършена в контекста на пилотния проект за САК (вж. **каре 2**) и проверките от ГД „Бюджет“ относно митата в избрани държави членки, Комисията не е предприела последващи действия, за да определи дали държавите членки са обърнали подходящо внимание на установените в RIF на ЕС рискове. Комисията не е анализирала редовно предоставената от държавите членки обратна информация и не е предприела мерки по отношение на липсата на действия от страна на някои държави членки.

43 Анализът на ЕСП показва, че през 2019 г. три държави членки не са предоставили никаква информация, докато четири държави членки са предоставили обратна информация само за няколко RIF на ЕС. В почти половината (43 %) от случаите, в които държавите членки са предоставили обратна информация, те не са посочили дали са създали или актуализирали рисков

²⁵ Доклад № 7/2017 от декември 2017 г.: Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet (Доклад на Националната сметна палата относно контрола и насоките на SKAT в областта на митниците).

профил, за да се справят с описания в RIF на ЕС проблем, или вече са имали рисков профил за справяне с проблема.

44 За да се гарантира ефективно управление на риска в областта на митниците, важно е да съществуват подходящи механизми за преглед, за да се подобри функционирането на рамката. В тази връзка СМО посочва, че следва да бъде разработена надеждна рамка с критерии за преглед и че подобни оценки следва да обхващат всички елементи на управлението на риска.

45 Създадена е експертна група, включваща делегати от митническите органи на всички държави членки и от Комисията, която има за цел да обсъжда въпроси, свързани с управлението на риска в областта на митниците в ЕС. В съответствие с насоките тази група следва да извършва, когато е необходимо, преглед на основните въпроси, свързани с прилагането на рамката. Комисията обаче все още не е разработила ясна политика за преглед по отношение на Решението за КФР и насоките, с ясни етапни цели и критерии.

Рамката не води до еднакво прилагане на митнически контрол

Държавите членки все още имат различни практики за управление на риска

46 Петте държави членки, които ЕСП посети, бяха на мнение, че системите за управление на риска, разработени от тях преди въвеждането на Решението за КФР, до голяма степен съответстват на неговите разпоредби. Според тях някои незначителни корекции биха били достатъчни, за да се гарантира пълно съответствие с Решението за КФР. Основният начин, по който държавите членки са адаптирали своята рамка за управление на риска, е чрез анализ на своите съществуващи профили и свързването им със съответните критерии за финансов риск (само една държава членка е създала няколко рискови профили за критерии, които все още не са били обхванати от нейните съществуващи профили). ЕСП установи също така, че при съотнасянето на рисковите профили към определените в Решението за КФР критерии държавите членки не са използвали всички препоръчани показатели. Следователно държавите членки прилагат различни критерии за подбор на митническите декларации, подлежащи на контрол.

47 Посетените държави членки не очакват техният капацитет за контрол да се увеличи в резултат на прилагането на Решението за КФР. Подходът на управление на риска, прилаган от тях преди приемането на Решението за КФР, не се е променил съществено и те не очакват той да се промени. **Капе 4** съдържа два примера за коментари от тези държави относно въздействието от въвеждането на Решението за КФР и насоките върху техните системи за управление на риска.

Капе 4

Мнение на държавите членки относно промените в техните системи за управление на финансовите рискове в областта на митниците вследствие на прилагането на Решението за КФР

Според една от посетените държави членки нейната система вече е в пълно съответствие с Решението за КФР. Според нея „нито Решението, нито насоките съдържат съществена информация относно процедурата за анализ на риска. В тях се дава само обща рамка. В Решението за КФР просто се представят концептуално съществуващите методи на държавите членки за анализ на финансовите рискове“.

Друга държава членка заявява, че „Решението за КФР е продължение в официална форма на съществуващите дейности на митническата администрация във финансовите области“.

48 В своите отговори на въпросника на ЕСП, който беше изпратен преди одобрението на документа с насоките, 17 от 27 държави членки (63 %) заявяват, че прилагането на Решението за КФР няма да доведе до значителни промени в техните системи за управление на риска. Повечето от десетте държави членки, които признават, че ще трябва да направят значителни промени, посочват, че основното предизвикателство пред тях ще бъде да актуализират своите ИТ системи.

49 Освен това в посетените държави членки се прилагат рискови профили само при предварителния контрол (преди освобождаване на стоките). По отношение на последващия контрол тези държави не са извършили никакъв системен анализ чрез използване на рисковите профили въз основа на критериите в Решението за КФР (вж. точка **25**).

50 Държавите членки прилагат различни подходи за намаляване на броя на проверките до възможно за управление равнище. В посетените държави членки възможността за управление на въздействието се използва широко в рисковите

профили за избор кои елементи да бъдат подложени на контрол като част от автоматизираната система за анализ на риска. Въпреки че държавите използват повечето или всички посочени в Решението за КФР методи, начините, по които те прилагат тези методи, се различават съществено.

51 На *фигура 7* са представени мерките за управление на въздействието, прилагани в посетените държави членки за рисковите профили, свързани със занижаване на стойността на определени групи продукти от конкретна държава на произход. Тя показва, че за една и съща декларация за внос може да бъде издадена или не препоръка за контрол в зависимост от държавата членка. Например внос на продукти с определено тегло (на стойност под използвания във всяка държава членка праг):

- не би бил избран за проверка в държава членка Б, тъй като е под прага за тегло;
- може да бъде или да не бъде избран за проверка в държави членки А и Г, тъй като процентът на контрол варира в зависимост от разликата между декларираната стойност и определения праг, както и в зависимост от вносителя;
- би бил избран за проверка в държави членки В и Д, защото при управлението на въздействието теглото не се използва като критерий. Вероятността от отхвърляне на препоръката за контрол обаче е много по-голяма в тези две държави членки, отколкото в другите три.

Фигура 7 — Мерки за управление на въздействието, използвани при рисковите профили за продукти със занижена стойност от конкретна държава на произход



Държава членка	Определени оператори са изключени (или процентът на контрол е намален)	Праг за тегло	Други процентни намаления и отхвърляния на препоръките за контрол
А	Да	50 кг	Процент на контрол въз основа на други показатели за риска.
Б	Да	1 000 кг	Не се прилага
В	Да	Не	Високо равнище на отхвърляне на препоръките за контрол (над 50 %).
Г	Да	Не	По-висок процент на контрол в конкретни случаи.
Д	Не	Не	Високо равнище на отхвърляне на препоръките за контрол (общо 25 %).

Източник: ЕСП въз основа на събраната в държавите членки информация.

52 Честотата на отхвърляне на препоръките за контрол, посочените за това причини и мониторингът и последващите действия във връзка с отхвърлянията варират значително в посетените от ЕСП държави членки. Броят на отхвърлените препоръки за контрол варира от 1,6 % до 60 %. На [фигура 8](#) е описано как тези държави членки управляват отхвърлянето на препоръките за контрол. Липсата на правила или на условия за отхвърляне на препоръките дава на държавите членки пълна свобода на преценка дали да изпълнят препоръчания контрол. Има различия между държавите членки и по отношение на процедурата за обосноваване на отхвърлянето: в някои от тях отхвърлянето е възможно само

когато са изпълнени предварително определени условия, докато други дават обосновки за всеки отделен случай (вж. точка 29).

Фигура 8 — Отхвърляне на препоръки за митнически контрол в посетените държави членки

 Да
  Не
  Необходимо е одобрение, но не йерархично

Държава членка	Необходимо е да са изпълнени предварително определени условия	Задължително въвеждане на обосновка в системата	Задължително е да има йерархично одобрение
А			
Б			
В			
Г			
Д			

Източник: ЕСП въз основа на събраната в държавите членки информация.

Държавите членки определят и третираят сигналите за риск по различен начин

53 В нормативния акт за изпълнение на МКС²⁶ се посочва, че при прилагането на общи критерии и стандарти за риска²⁷ следва да се използва електронна система за подаване на данни между митническите органи и между митническите органи и Комисията. Основните ИТ инструменти, използвани при управлението на риска на равнището на ЕС, са митническата система за управление на риска (CRMS) и информационната система за борба с измамите (AFIS). CRMS позволява обмяна на свързана с риска информация в целия ЕС чрез използване на онлайн формуляри, познати като информационни формуляри за риска (RIF). RIF могат да се изпращат или от държава членка, или от Комисията (RIF на ЕС). AFIS е системата, в която OLAF въвежда съобщения по линия на механизма за „взаимопомощ“ (искания към държавите членки да предприемат действия в отговор на установени от разследвания на OLAF рискове). Тези системи съдържат информация за рисковете, която държавите членки следва да използват в своите национални системи за анализ на риска.

54 Петте посетени държави членки посочват, че според тях RIF невинаги са достатъчно ясни, което означава, че те не улесняват създаването на рискови профили, както и че тези RIF обикновено включват повтарящи се и еднократни рискове. Освен това в отговорите си на въпросника на ЕСП 21 държави членки (78 %) посочват, че по-задълбоченото третиране на информацията за риска на равнището на ЕС (напр. извършването от Комисията на предварителен анализ на RIF от държавите членки) би позволило по-ефикасен и хармонизиран анализ на риска.

55 Държавите членки тълкуват по различен начин сигналите за риск в подадените съобщения за взаимопомощ или в RIF. Например рисковите профили, създадени в отговор на съобщения за взаимопомощ по отношение на някои продукти със занижена стойност от конкретна държава на произход, се различават в голяма степен между отделните държави членки. Освен това се наблюдава значителна разлика между рисковите профили, които отделните държави членки създават в отговор на RIF на ЕС, изготвени след анализ на данни

²⁶ Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията от 24 ноември 2015 година за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 343, 29.12.2015 г., стр. 558—893).

²⁷ Пак там, член 36.

в контекста на пилотния проект на Комисията за САК. От държавите членки, които ЕСП посети, само една е въвела мерки за намаляване на контрола върху вноса с кодове и държави на произход, посочени в RIF на ЕС.

56 Рамката не включва правила за хармонизиране на случайния подбор (вж. точка 35). ЕСП отбелязва различни подходи в посетените държави членки, както е показано на *фигура 9*. Процентът на случаен подбор (т.е. делът на декларациите, които не се избират чрез използване на рискови профили) е различен в отделните държави членки (в посетените държави членки този процент варира от 0,0067 % до 0,5 %). Различните подходи означават, че за един одобрен икономически оператор например има 74 пъти по-голяма вероятност да бъде избран за проверка на случаен принцип в една от посетените държави членки, отколкото в другите. В две държави членки значителен брой декларации са изключени от процедурата за случаен подбор, защото опростените декларации (вж. точка 59) не подлежат нито на основан на риска подбор, нито на случаен подбор.

Фигура 9 — Процент на подбора на случаен принцип през 2019 г. в посетените държави членки



Държава членка	Декларации, за които се прилага процент на случаен подбор			Допълнителна информация
	Стандартни	Опростени	Допълнителни	
А				Различен процент в зависимост от вида на декларацията
Б				Всяко митническо учреждение може да адаптира процента на случаен подбор
В	Не се извършва автоматизиран случаен подбор на декларациите за контрол.			Митническите учреждения извършват някои проверки на случаен принцип
Г				Различни проценти в зависимост от вида на проверката (физическа или документална)
Д				

Източник: ЕСП въз основа на събраната в държавите членки информация.

Държавите членки не споделят системно информация за рискови вносители с други държави членки

57 В точка 36 ЕСП посочва, че липсва подходяща платформа за обмен на информация за рискови вносители с други държави членки. ЕСП установи също така, че посетените държави членки не споделят системно информация за тези рискови вносители като част от своето управление на риска.

58 Освен това държавите членки използват различни методи за класифициране на вносителите като представляващи интерес икономически оператори. Начините, по които те използват тази информация в своите рискови профили,

също са различни. Някои държави членки разполагат със списък на представляващите интерес икономически оператори, който се прилага за няколко рискови профила с цел увеличаване на контрола върху тези търговци. Други държави членки посочват директно във всеки рисков профил кои търговци следва да подлежат на повече (или по-малко) проверки. Освен това държавите членки определят и идентифицират по различен начин представляващите интерес икономически оператори. В някои държави членки те се идентифицират за всеки отделен случай, докато други използват автоматизиран процес.

Не всички държави членки подлагат всички декларации (стандартни или опростени) на автоматизиран анализ на риска

59 Стоките се представят на границата чрез използване на стандартна декларация, съдържаща цялата информация, изисквана по закон. Някои вносители обаче се възползват от система за подаване на опростени декларации, което им позволява да не посочват някои детайли или документи, или понякога просто да записват вноса в своите финансови документи. В подобни случаи вносителят трябва да подаде допълнителна декларация в рамките на определен срок, която съдържа всички детайли, изисквани в стандартната декларация. Делът на опростените декларации в посетените държави членки варира между 25 % и 95 % от общия брой подадени декларации.

60 Две от посетените държави членки не подлагат нито опростените декларации, нито свързаните с тях допълнителни декларации на автоматизиран анализ на риска чрез използване на основаните на Решението за КФР рискови профили. Това не е в съответствие с изискванията на Решението за КФР. Това означава, че рамката за автоматизиран анализ на риска напълно изключва значителна част от вноса. Другите три посетени държави членки прилагат рискови профили поне за допълнителните декларации. На [фигура 10](#) е показано как посетените държави членки прилагат автоматизиран анализ на риска за опростените и допълнителните декларации.

Фигура 10 — Как посетените държави членки прилагат автоматизиран анализ на риска за опростените и допълнителните декларации

 Да  <i>Да, но с някои ограничения</i>  Не		
Държава членка	Автоматизиран анализ на риска	
	Прилаган за опростени декларации	Прилаган за допълнителни декларации
А		
Б		
В		
Г		
Д		

Източник: ЕСП въз основа на събраната в държавите членки информация.

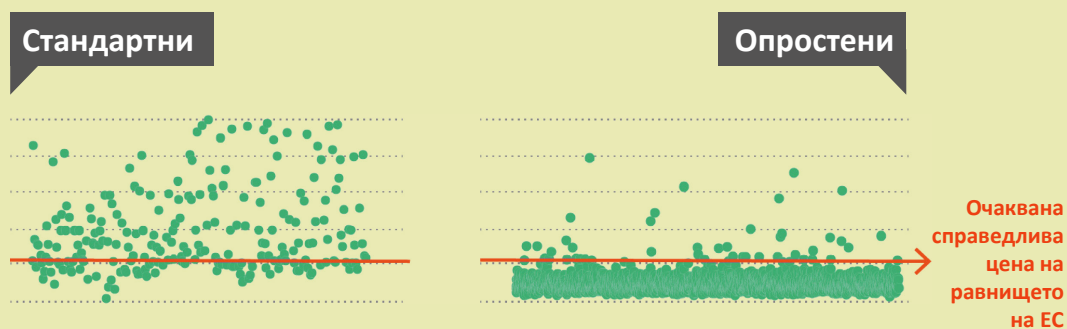
61 В една от посетените държави членки ЕСП имаше възможност да анализира информацията, предоставена в декларациите за внос за продукти, избрани при стандартните и при опростените процедури. Примерът в [каре 5](#) показва, ако опростените декларации не подлежат на автоматизиран анализ на риска, това може да намали размера на събраните мита в някои държави членки.

Карте 5

Риск от занижаване на стойността при опростените декларации

В една от посетените държави членки стандартните и опростените митнически декларации се подават в две отделни ИТ системи. ЕСП анализира вноса на четири вида стоки, произведени в определена държава, който е въведен в тези две системи в периода юли—август 2019 г., и установи, че за два вида от тези стоки декларираната стойност на килограм внесени стоки е системно по-ниска при опростените декларации, отколкото при стандартните декларации. При опростените декларации цената на внесените стоки формира клъстери (вж. илюстрацията по-долу) под очакваните „справедливи“ цени (т.е. цената, под която съществува риск от занижаване на стойността и декларациите следва да бъдат избрани за проверка).

На следващите графики е показана съществената разлика при разпределението на декларираната стойност/кг за една категория продукти в зависимост от вида на декларацията. Ако в този случай е била приложена методологията за установяване на риска от занижаване на стойността, около две трети от опростените декларации е трябвало да бъдат избрани за проверка. Тъй като обаче държавата членка не подлага опростените декларации на автоматизиран анализ на риска, системата ѝ не ги е отбелязала като подлежащи на контрол.



Забележка: Тъй като стойностите за тегло от ИТ системата за опростените декларации се закръгляват до най-близкия килограм, ЕСП изключи от този анализ декларациите под предварително определен праг за тегло, които биха могли да представляват изкуствен риск от занижаване на стойността.

Заклучения и препоръки

62 При одита беше оценено дали рамката за управление на риска (въз основа на Решението за КФР и допълващите насоки), разработена от Комисия в сътрудничество с държавите членки, гарантира еднаквото прилагане на митнически контрол за защита на финансовите интереси на ЕС. Изпълнението на Решението за КФР и на насоките е важна стъпка за еднаквото прилагане на митнически контрол. ЕСП обаче заключава, че рамката не гарантира достатъчна хармонизация на избора на случаите на внос, които да бъдат подложени на контрол с цел защита на финансовите интереси на ЕС. Това се дължи основно на слабости при нейното проектиране, които позволяват да има съществени различия в начина, по който държавите членки я прилагат. Това може да позволи на неспазващите изискванията оператори да се насочват към гранични пунктове с по-ниско равнище на контрол.

63 Възможно е вносът, представляващ по-високо равнище на риск за финансовите интереси на ЕС, да не бъде разглеждан достатъчно приоритетно (вж. точка [21](#)). Решението за КФР не е достатъчно подробно, не включва всички изисквания от МКС и дава на държавите членки твърде голяма свобода на преценка при прилагането му, включително относно начините за намаляване на броя на проверките. Насоките не са правно обвързващи и в тях липсват ясни и точни инструкции по конкретни въпроси (вж. точки [22—29](#) и [35](#)). Не съществуват платформи или бази данни за целия ЕС за системно споделяне на информация за всички рискови вносители (вж. точка [36](#)). В рамката не са включени подходящи инструменти за преодоляване на рисковете при електронната търговия (вж. точка [37](#)). Съществуващите механизми за мониторинг и преглед не са подходящи (вж. точки [38—45](#)). Сигналите за риск в ЕС невинаги съдържат ясни инструкции, които държавите членки да използват при изготвянето на рискови профили (вж. точки [53—56](#)). В някои държави членки значителна част от вноса в ЕС не подлежи на автоматизиран анализ на риска (вж. точки [59—61](#)).

Препоръка 1 — Да се засили еднаквото прилагане на митнически контрол

Комисията следва да подобри еднаквото прилагане на митническия контрол, като предприеме описаните по-долу мерки, за които е необходима подкрепата и, в определени случаи, одобрението на държавите членки. Тя следва да:

- а) подобри правилата за държавите членки, например като добави инструкции и подробна информация в рамката, в т.ч. относно процедурите и критериите, които държавите членки да прилагат при намаляването на броя на проверките (включително при отхвърляне на препоръките за избор на елементи за контрол), относно начина на прилагане на рамката по отношение на последващия контрол и начина на прилагане на случаен подбор; и като включи в Решението за КФР някои от правилата, които понастоящем са част от насоките;
- б) въведе съответните разпоредби в Решението за КФР и правила в насоките, чрез които да се гарантира, че рисковете, свързани с вноса при електронна търговия, са взети предвид по подходящ начин;
- в) подобри качеството на сигналите за риск, по-конкретно като: настоява за повече яснота и подробна информация в изготвяните от държавите членки информационни формуляри за риска; гарантира, че са налице подробни инструкции за начина на използване на информационните формуляри за риска на ЕС и подаването на данни при съобщенията в рамките на механизма за взаимопомощ; и предприеме последващи действия за проверка на изпълнението на информационните формуляри за риска от държавите членки, включително като изисква задължителна обратна информация от държавите членки;
- г) оцени степента, в която рисковите профили на държавите членки обхващат различните видове декларации (стандартни и опростени), и следи за задоволителното покритие на съществуващите пропуски;
- д) разработи, въведе и поддържа бази данни за целия ЕС, които държавите членки да използват, като например списъци на представляващи интерес икономически оператори;
- е) създаде надеждни механизми за мониторинг и преглед на прилагането на рамката от държавите членки.

Срок на изпълнение — 2022 г.

64 Липсва подходящ анализ на финансовите рискове в областта на митниците, който да обхваща целия ЕС въз основа на данните от общия внос на ЕС (вж. точка **30—34**). В сегашната рамка се определят общи критерии и показатели, които държавите членки да прилагат при своя анализ на риска, като създаването на подробни рискови профили, чрез които да се избират случаите на внос, подлежащи на проверка, е оставено на тяхната преценка. В рамката не се предвижда интегриран подход за управление на финансовите рискове на равнището на ЕС. Тя все още не е довела до достатъчни промени в процедурите на държавите членки, за да се осигури задоволителна защита на финансовите интереси на ЕС (вж. точки **46—52**).

Препоръка 2 — Да се разработи и въведе пълноценен механизъм за анализ и координация на равнището на ЕС

Комисията следва да създаде централна функция на равнището на ЕС за по-добро насочване на общите усилия за митнически контрол. Тя следва да обедини експертния опит на Комисията и държавите членки, за да се анализират основните финансови рискове в областта на митниците и да се определят най-добрите начини за тяхното преодоляване.

Комисията следва да анализира как да направи това по ефективен и устойчив начин. Сред потенциалните възможности могат да се посочат: предоставяне на по-големи отговорности на действащите работни групи в областта на митниците; създаване на специална служба в рамките на генерална дирекция (или междуведомствена служба, съставена от служители на от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, ГД „Бюджет“ и OLAF); или създаване на специализирана агенция на ЕС.

Ролята на централната функция следва да включва:

- а) определяне на рисковете, които следва да бъдат предмет на интегриран подход (рискове от значение за ЕС), например от гледна точка на тяхната същественост, и гарантиране в сътрудничество с държавите членки, че подобни рискове са взети предвид по подходящ начин;
- б) създаване и прилагане на ефективни способности за интелигентен анализ на данни за целите на извършване на анализ на данни на равнището на ЕС и определяне на рисковете от значение за ЕС;
- в) проучване на начините за разработване на ИТ инструменти за управление на риска, съвместими със системите на държавите членки за внос и за

управление на риска, за да се даде възможност за пряко и автоматично прилагане на препоръките за контрол на рисковете от значение за ЕС.

Срок на изпълнение — 2023 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Tony Murphy — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 23 февруари 2021 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Акроними и съкращения

БНД: брутен национален доход

ДДС: данък върху добавената стойност

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕС: Европейски съюз

ЕСП: Европейска сметна палата

ИТ: информация и технологии

МКО: Митнически кодекс на Общността

МКС: Митнически кодекс на Съюза

Решение за КФР: Решение за изпълнение за създаване на общи критерии и стандарти относно финансовия риск

РМС: резултати на митническия съюз

САК: съвместен аналитичен капацитет

СМО: Световна митническа организация

ТСР: традиционни собствени ресурси

AFIS: информационна система за борба с измамите

COMEXT: база данни на Евростат за външнотърговска статистика

CRMS: митническа система за управление на риска

DG BUDG: Генерална дирекция „Бюджет“

DG TAXUD: Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“

ISO: Международна организация по стандартизация

OLAF: Европейска служба за борба с измамите

RIF: информационен формуляр за риска

Речник на термините

Митническа декларация: официален документ, който съдържа подробна информация за стоките, представени за внос, износ или друга митническа процедура.

Митнически контрол: процедура за проверка на спазването на митническите правила на ЕС и друго приложимо законодателство.

Митнически съюз: резултатът от споразумение между група държави за свободна търговия помежду им, като същевременно се налага обща тарифа върху вноса от други държави.

Одобрен икономически оператор: лице или дружество, което се счита за надеждно и поради това има право да се ползва с предимства в контекста на митническите операции.

Разлика между дължимите и събраните мита: разликата между размера на вносните мита, които се очаква да бъдат събрани за икономиката като цяло, и реално събраните мита.

Рисков профил: съчетание от критерии за риска, които помагат за идентифицирането на митнически декларации с по-висок риск, които следва да бъдат взети предвид за митнически контрол.

Сигнал за риск: информация относно потенциален риск, която може да се използва за създаване на рискови профили.

Управление на риска: системно определяне на рискове и предприемане на действия за тяхното намаляване или отстраняване, или за намаляване на тяхното въздействие.

**ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД
НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА „МИТНИЧЕСКИ КОНТРОЛ —
НЕДОСТАТЪЧНАТА ХАРМОНИЗАЦИЯ ВРЕДИ НА ФИНАНСОВИТЕ
ИНТЕРЕСИ НА ЕС“**

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. През последните години Европейската комисия работи с държавите членки за подобряване на рамката за управление на риска в областта на митниците с цел да се засили контролът и да се осигури събирането на законните мита. Тази дейност доведе до важни резултати, по-специално до приемането през 2018 г. на Решението за критериите за финансовия риск и през 2019 г. — на придружаващите го насоки. Освен това Комисията работи с държавите членки за подобряване на Ръководството за митнически одит. Тя участва също така в работата на различни експертни групи, извършвана заедно с държавите членки с цел да се установят най-добрите практики и да се отстранят констатираните слабости. Същевременно обаче, както се посочва в този одитен доклад, остава да се извърши важна работа, за да се осигури еднаквото прилагане на общата рамка за управление на риска. Комисията изготвя понастоящем своята нова стратегия за управление на риска, в която ще предложи действия за постигане на тази цел. Тя разчита на държавите членки да подкрепят това начинание и да одобрят предложенията, които ще представи.

ВЪВЕДЕНИЕ

05. Комисията извършва проверки, за да осигури съгласувано прилагане на митническото законодателство на ЕС във всички държави членки и да гарантира защитата на финансовите интереси на Съюза. От държавите членки, които не извършват контрол и по този начин причиняват загуби на традиционни собствени ресурси, може да бъде потърсена отговорност за загубите, което ги стимулира да полагат усилия, за да избегнат това.

12. Въпреки че не е направена оценка на разликата между дължимите и събраните мита, в своите проверки на ТСР и последващите действия по тях Комисията редовно установява размера на загубените мита. Съответните суми се изискват от държавите членки и се събират в полза на бюджета на ЕС. Недостатъците, установени при проверките от Комисията, и съответните загуби на ТСР се използват за насочване на нейната годишна програма за проверки на държавите членки.

Освен това Комисията установи съществуването на механизъм за измами, водещ до загуби на ТСР за бюджета на ЕС поради занижаване на стойността на текстилни изделия и обувки с произход от Китайската народна република. Проверките и последващият анализ продължаваха и ГД „Бюджет“ изрази резерва в своите годишни отчети за дейността за 2018—2019 г. Комисията вече разработи методика за количествено определяне на тези загуби на ТСР. Нейното прилагане ще гарантира, че държавите членки не трябва да компенсират чрез своите вноски на база БНД загубите на ТСР вследствие на тази конкретна измама чрез деклариране на занижена стойност.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

24. Комисията отбелязва, че елементите, посочени от ЕСП в тази точка, са определени в насоките. Комисията възнамерява да прехвърли съответните елементи в Решението.

28. Комисията е съгласна, че управлението на въздействието, посочено от ЕСП в тази точка, е описано в насоките и че някои елементи следва да бъдат прехвърлени в Решението, за да се гарантира, че се контролират най-големите рискове.

29. Комисията възнамерява да предприеме необходимите действия, така че в Решението за КФР да бъдат добавени общи мерки относно отхвърлянето, а специфичните мерки, които в момента са описани в насоките, да бъдат преместени в Решението.

30. Комисията стигна до същото заключение, което е направено и от ЕСП в тази точка, и в своя план за действие в областта на митниците, публикуван през септември 2020 г., отчете необходимостта да се развият извличането и анализът на данни на равнище ЕС (съвместен аналитичен капацитет). Тя възнамерява да предприеме действия спрямо новите рискове, свързани с електронната търговия, и да разработи нова стратегия за управление на риска, чрез която да се създадат установените липсващи елементи, за да бъде системата за управление на риска наистина ефективна.

32. Общ отговор на Комисията по точки 32 и 33:

В публикувания през септември 2020 г. план за действие в областта на митниците се подчертава необходимостта да се развият извличането и анализът на данни на равнище ЕС (съвместен аналитичен капацитет).

36. Комисията отбелязва, че основният проблем се състои в това, че държавите членки не използват платформата CRMS за систематично споделяне на информация.

38. През 2019 и 2020 г. Комисията извърши мониторинг на конкретни аспекти на прилагането на Решението за КФР (преференциален произход, RIF в рамките на САК, последващ контрол, състояние на електронното изпълнение на показатели от Решението), но е съгласна, че Решението за КФР и насоките за КФР трябва да бъдат актуализирани, за да се добави структуриран механизъм за мониторинг.

41. Вж. отговора на Комисията по точка 38.

Каре 3. През декември 2020 г. Комисията се свърза официално с датските митнически органи относно ниското равнище на митнически контрол, липсата на проверки на случаен принцип и недостатъците на системата за управление на риска.

През февруари 2021 г. датските органи уведомиха Комисията, че през ноември 2020 г. Сметната палата на Дания (Rigsrevisionen) е публикувала последващ доклад относно мерките, предприети от Датската митническа агенция. Датските органи посочиха, че в последващия доклад Сметната палата на Дания заключава, че Датската митническа агенция е удвоила броя на проверките и е предприела действия, за да изпълни препоръката на Европейската комисия да преразгледа равнището на извършвания от нея контрол. Датските органи посочиха също, че Сметната палата на Дания счита предприетите мерки за задоволителни и че впоследствие е приключила тази част от случая през ноември 2020 г.

42. Комисията поиска от държавите членки обратна информация за начина, по който са приложили RIF на ЕС в рамките на пилотния проект за САК и новата система REX. Тя възнамерява да анализира начина, по който държавите членки са интегрирали други RIF относно финансовите рискове в своите системи за управление на риска, при прегледа и посещенията за мониторинг.

45. Първият цикъл на преглед ще започне през 2021 г. и следва да доведе до предложения за актуализация на Решението за КФР и/или насоките за КФР с цел да се осигури ясен и структуриран процес.

Каре 4. Комисията отбелязва със съжаление, че държавите членки не са направили пълен преглед на ефектите, които Решението за КФР следва да има върху техните национални системи за управление на риска. Съжаление буди и фактът, че държавите членки не са използвали всички препоръчани показатели, което води до нееднакво прилагане на критериите при подбора на митнически декларации за проверка. Жалко е, че за последващия контрол държавите членки не са извършвали систематичен анализ на риска, въпреки че Решението за

КФР обхваща всички видове контрол, било то преди или след вдигането на стоките. Комисията ще обърне внимание на тези недостатъци в новата стратегия за управление на риска.

55. Комисията отбелязва, че RIF, издадени за САК, представляваха пилотен проект с ограничена информация поради експерименталния характер на действието. Що се отнася до съобщенията за взаимопомощ, съгласно действащото законодателство (член 18 от Регламент 515/97) държавите членки са длъжни да съобщават своите действия на Комисията след получаването на информация под формата на съобщение за взаимопомощ. Действията, предложени на държавите членки, обаче представляват набор от препоръки, които не са непременно подходящи за всички държави членки във всички случаи. Ето защо задълженията на държавите членки може да се различават в зависимост от съдържанието на съобщението за взаимопомощ, независимо дали става въпрос за разследване, за сектор, за тенденции или за съчетание от тези елементи.

56. Рамката за управление на риска в областта на митниците трябва да включва подбор на случаен принцип, както е описан в член 46, параграф 2 от МКС. Комисията възнамерява да разработи допълнителни общи правила, отнасящи се до контрола на случаен принцип, в рамката за управление на финансовия риск.

57. Вж. отговора на Комисията по точка 36.

58. Вж. отговора на Комисията по точка 36.

60. Комисията отбелязва със съжаление, че не всички държави членки подлагат опростените декларации и свързаните с тях допълнителни декларации на автоматизиран анализ на риска посредством основаните на Решението за КФР рискови профили. Това действително не отговаря на изискванията, определени в Решението за КФР.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

62. Комисията потвърждава, че Решението за КФР и насоките за КФР трябва да бъдат актуализирани и че елементи от насоките трябва да бъдат включени в Решението, с което рамката ще стане по-подходяща за справяне с финансовите рискове.

63. Комисията потвърждава, че Решението за КФР трябва да бъде актуализирано, като в него бъдат включени елементи от насоките, с което ще се осигури по-съгласувано прилагане от държавите членки. Комисията признава също така необходимостта от актуализиране на рамката, за да се отстранят пропуските и слабостите, установени от Палатата (например по отношение на мониторинга и прегледа, електронната търговия, яснотата на сигналите за риск, опростените процедури, последващия контрол). Тя ще продължи тази оценка чрез прегледа и посещенията за мониторинг.

Препоръка 1 — Да се засили еднаквото прилагане на митнически контрол

Комисията разбира думите „като предприеме мерките“ в уводното изречение на тази препоръка като означаващи, че тя следва да направи необходимите предложения и да потърси подкрепата и когато е необходимо — одобрението на държавите членки.

а) Като се имат предвид поясненията относно уводното изречение в тази препоръка, Комисията изразява съгласие с буква а) от нея.

Комисията възнамерява да актуализира и допълни Решението за КФР и да прехвърли съответните елементи от насоките в него.

б) Като се имат предвид поясненията относно уводното изречение в тази препоръка, Комисията изразява съгласие с буква б) от нея.

Комисията възнамерява да включи електронната търговия в Решението за КФР и насоките за КФР.

в) Като се имат предвид поясненията относно уводното изречение в тази препоръка, Комисията изразява съгласие с буква в) от нея.

Комисията възнамерява да подобри инструкциите за държавите членки относно качеството на информацията, която RIF трябва да съдържат, за да се осигури общото им прилагане.

Тя възнамерява също да извършва годишен мониторинг на качеството на RIF и тяхното прилагане от държавите членки.

Освен това Комисията възнамерява да въведе правни промени, за да се осигури задължителна обратна информация относно сигналите за риск (RIF).

г) Като се имат предвид поясненията относно уводното изречение в тази препоръка, Комисията изразява съгласие с буква г) от нея.

Комисията възнамерява да поясни в насоките използването на Решението за КФР за опростените декларации, както и как да се използва член 234 от Регламента за изпълнение на МКС, който позволява на митническите органи да спрат временно използването на опростяването, когато са установени рискове.

д) Като се имат предвид поясненията относно уводното изречение в тази препоръка, Комисията изразява съгласие с буква д) от нея.

Комисията възнамерява да автоматизира прехвърлянето на данни от CRMS към системите на държавите членки (прехвърляне на списъци на представляващи интерес икономически оператори).

е) Като се имат предвид поясненията относно уводното изречение в тази препоръка, Комисията изразява съгласие с буква е) от нея.

Комисията възнамерява да определи показатели, чрез които да се извършва мониторинг на ефективността и ефикасността на критериите, и да ги включи в Решението за КФР.

Освен това тя възнамерява да извърши преглед на изпълнението на Решението на КФР и ще проведе проучвателни посещения в държавите членки.

64. Комисията потвърждава, че Решението за КФР трябва да бъде актуализирано, като в него бъдат включени елементи от насоките, отнасящи се до съдържанието и използването на показателите за риска, както и до управлението на въздействието. В рамката трябва да се интегрира и европейското измерение на управлението на рисковете. В публикувания през септември 2020 г. план за действие в областта на митниците се подчертава необходимостта да се развият извличането и анализът на данни на равнище ЕС (съвместен аналитичен капацитет). В новата стратегия за управление на риска ще бъде отделено специално внимание на тези аспекти и ще бъдат предложени начини за справяне с рисковете от гледна точка на ЕС.

Препоръка 2 — Да се разработи и въведе пълноценен механизъм за анализ и координация на равнището на ЕС

Комисията изразява съгласие с препоръката.

Тя ще направи необходимите предложения и ще потърси подкрепата и когато е необходимо — одобрението на държавите членки.

Що се отнася до създаването на централна функция, обявено в плана за действие в областта на митниците, Комисията възнамерява да увеличи своя капацитет за анализ, като развие съвместен аналитичен капацитет.

Във връзка с необходимия анализ Комисията възнамерява да извърши оценка на въздействието относно управлението в дългосрочен план.

а) Що се отнася до ролята на тази функция, препоръчана в буква а), Комисията възнамерява да определи рисковете от значение за ЕС, включително рисковете, за които съществува основание за по-интегриран подход (т.е. рисковете, установени на равнище ЕС въз основа на солидни доказателства и изискващи по-строг подход за контрол). Това са рисковете, които могат да бъдат установени само на равнище ЕС.

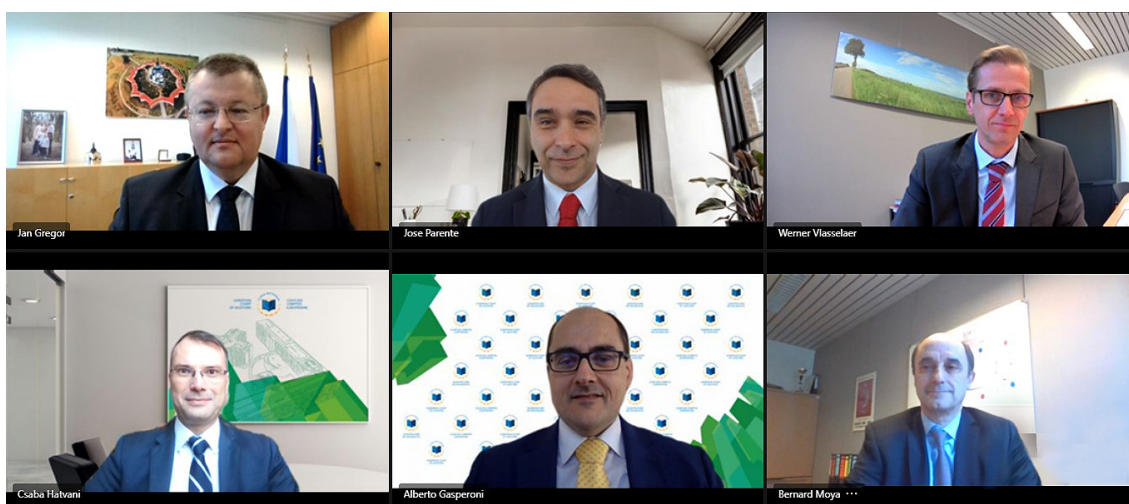
б) Що се отнася до ролята на тази функция, препоръчана в буква б), както бе обявено в плана за действие в областта на митниците, Комисията възнамерява да увеличи своя капацитет за анализ, като развие съвместен аналитичен капацитет, който ще включва тези функции.

в) По отношение на ролята на тази функция, препоръчана в буква в), в контекста на плана за действие в областта на митниците Комисията ще проучи какви правни и ИТ промени са необходими, за да се разработят ИТ инструменти за управление на риска, съвместими със системите на държавите членки за внос и за управление на риска, така че да се даде възможност за пряко и автоматично прилагане на препоръките за контрол на рисковете от значение за ЕС. Въз основа на това Комисията ще инициира необходимите правни и ИТ промени.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Tony Murphy — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Jan Gregor със съдействието на Werner Vlasselaer — ръководител на неговия кабинет, и Bernard Moya — аташе в кабинета; Alberto Gasperoni — главен ръководител; José Parente — ръководител на задача; Diana Voinea и Csaba Hatvani — одитори. Michael Ruper предостави езикова подкрепа.



Хронология

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	24.9.2019 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	23.12.2020 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	23.2.2021 г.
Получаване на официални отговори от Комисията (или от друга одитирана институция) на всички езици	15.3.2021 г.

ВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2021 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява чрез [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на лиценза по програма „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са преотстъпени на Вас.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да се използва без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-5786-2	1977-5814	doi:10.2865/458	QJ-AB-21-005-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-5764-0	1977-5814	doi:10.2865/09059	QJ-AB-21-005-BG-Q

В рамките на митническия съюз на ЕС еднаквото прилагане на митнически контрол от държавите членки е необходимо, за да се попречи на извършващи измами вносители да се насочват към гранични пунктове с по-ниско равнище на контрол. Митническият кодекс на Съюза изисква от Комисията да предприеме необходимите действия, за да гарантира, че държавите членки прилагат митническия контрол по еднакъв начин. За да постигне тази цел, Комисията приема Решение за изпълнение, установяващо общи критерии и стандарти относно финансовия риск. То е придружено от насоки, одобрени от държавите членки. Тези два документа заедно формират рамката за финансовите рискове в областта на митниците.

В настоящия одит Европейската сметна палата (ЕСП) разглежда дали това решение и свързаните с него насоки, разработени от Комисията за изпълнение в държавите членки, са замислени по начин, който осигурява хармонизиран подбор на декларациите за внос, подлежащи на проверка, и как държавите членки ги прилагат.

ЕСП заключи, че изпълнението на новата рамка за финансовите рискове в областта на митниците е важна стъпка към еднаквото прилагане на контрол. Рамката обаче не е проектирана достатъчно добре, за да гарантира, че държавите членки избират хармонизирано какъв контрол да извършват. Освен това държавите членки прилагат посочените по-горе решение и насоки по различни начини.

ЕСП препоръчва на Комисията да подобри еднаквото прилагане на митнически контрол и да разработи и въведе пълноценен механизъм за анализ и координация на равнището на ЕС. За постигането на напредък ще е необходима подкрепата и, в определени случаи, одобрението на държавите членки.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Твитър: @EUAuditors