

Митнически съюз, външнотърговска политика, свободно движение на стоки

(експертен материал, 2014 г.)

А) Постижения

Едно от първите постижения на европейската интеграция бе създаването на зоната за свободна търговия. Митата и количествените ограничения в търговията между държавите-членки бяха премахнати на 1 юли 1968 г. Но развитието на общия пазар не спира на тази дата. Свободната търговия постепенно преминава в свободно движение на стоки. Този процес достига своя апогей през 1993 г., когато са премахнати митниците по вътрешните граници в Съюза. Отстраняването на различните видове бариери пред свободното движение на стоките остава постоянна задача за държавите-членки и за европейските институции и след 1993 г. Тя изисква непрекъснати усилия от стандартизиращите и сертифициращите органи. Благодарение на директивите на ЕС, въвеждащи минималните технически изисквания за безопасност, както и благодарение на успешната дейност на Европейската служба за безопасност на храните, днес са изключително малко на брой секторите, където все още има отделни национални правила за достъп до пазара. На основата на единния пазар се създава единната митническа територия на Съюза. Трябва да се отбележи, че към Световната търговска организация има регистрирани десетина митнически съюза, но нито един от тях не е създал своя единна митническа територия, която да се управлява с единен митнически кодекс, както има ЕС от 1.1.1994 г.

Митническият съюз е следващата фаза в интеграционния процес след зоната за свободна търговия. ЕС има митнически съюз също от 1968 г. От тогава се приемат единни мита при вноса на стоки от трети страни. Постепенно единните мита се допълват от единен експортно-импортен режим и единни защитни търговски мерки – срещу международен дъмпинг, срещу непозволени субсидии, срещу порочни търговски практики на трети страни, ограничаващи експорта на ЕС. Държавите-членки имат единни мерки за контрол на стоките с двойна употреба (Регламент на Съвета (ЕО) № 1334/2000), за търговията със стоки, свързани с международните конвенции по опазване на околната среда, за експорта на стоки, представляващи културно наследство, за вноса на чувствителни стоки от някои трети страни, които са извън СТО или не са придобили статут на пазарна икономика (Регламент на Съвета (ЕО) № 625/2009), за вноса на текстил, както и по-други търговски въпроси. Тези единни мерки непрекъснато се осъвременяват и разширяват.

В резултат на курса на либерализация Европейският съюз участва в митнически съюзи с Турция, Андора и Сан Марино и е създал зони за свободна търговия с Швейцария, Норвегия, Исландия, Лихтенщайн, Мексико, Чили, Перу, Мароко, ЮАР, Южна Корея и още десетина други развиващи се страни, главно в Африка. Водят се преговори за създаване на зони за свободна търговия или тече ратификационния процес за такива зони, с още десетина страни, сред които са САЩ, Канада, Бразилия, Индия, няколко африкански страни. Преференциалната търговия създава по-добри условия за европейските експортъри, особено в тези отрасли, където ЕС има водещи глобални позиции – транспортно и индустриално машиностроене, енергетично машиностроене, медицинско и лабораторно оборудване, фармацевтика, козметика, производство на

пластмаси, на нови материали, лакове, бои и други високотехнологични химически продукти. Сериозно положително въздействие има либерализацията на търговията и за експорта от ЕС на аграрни стоки, най-вече на вино, сирена, месни изделия.

Като значително постижение на търговската политика може да се оцени ефикасната система за търговска защита, обслужвана основно от Европейската комисия. През 2013 г. Комисията е работила по 45 нарушения на международната конкуренция, като е започнала 9 нови разследвания, от тях 4 против международен дъмпинг и 5 против непозволени субсидии на трети страни. През същия период са били въведени 6 временни и 15 окончателни антидъмпингови и антисубсидийни мита. Новите разследвания са били срещу 5 нарушения на експортъори от Китай и по едно на експортъори от САЩ, Русия, Индия, Турция, Аржентина, Индонезия и Тайланд.¹

Развитието на ЕС води както до разширяване на съдържанието на общата търговска политика, така и до нейното интегриране в комплекса от външни отношения на Съюза. Докато преди Договора от Маастрихт общата търговска политика засягаше само търговията с материални стоки, то днес тя обхваща и търговията с услуги, въпросите, свързани с чуждестранните инвестиции, защитата на интелектуалната собственост, приложението на стандартите и изискванията за безопасност и даже опазването на околната среда. Под ръководството на Катрин Аштън, в качеството ѝ на зам. председател на Европейската комисия и Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност се намират, не само генералните дирекции, отговарящи за външната политика, външната сигурност, отношенията с развиващите се страни, оказването на хуманитарна помощ, но и генерална дирекция „Търговия”, отговаряща за общата търговска политика.

Най-добрата илюстрация за интегрирането на търговската политика в комплекса от външни отношения на Съюза е създаването и усъвършенстването на Общата система за преференции (ОСП) на ЕС. Тя се използва по отношение на вноса от развиващите се страни и съчетава в себе си търговската политика, политиката за развитие и важни цели на общата външна политика. ОСП на ЕС е по-обширна и по ефикасна от всички останали подобни системи на другите развити икономики. Особено ефикасни са „Специалния насърчителен режим за устойчиво развитие и добро управление”, както и схемата „Всичко освен оръжие”, която въвежда нулеви мита при вноса в ЕС на всички стоки от икономически най-слабо развитите страни, освен за вноса на военни стоки.

Б) Степен на усвояване

С присъединяването ни към ЕС ние въведохме изцяло всички правила, свързани с митническия съюз, единната митническа територия и свободното движение на стоките. Българските митници по външните граници на Съюза прилагат успешно Митническия кодекс на ЕС (Митнически кодекс на Общността) и всички съпътстващи го регламенти на Съвета на ЕС и на Европейската комисия, свързани с митническото третиране на стоките и с експортно-импортния режим. Свободното движение на стоките се гарантира чрез придържането ни към стандартизационната система на Съюза и към правилата за взаимно признаване на условията за достъп до вътрешния пазар на отделните държави-членки.

Нашата страна участва в разработването на Общата търговска политика на Съюза посредством участието на нашите представители в Съвета по външни работи на ЕС, в

¹ European Commission, Anti-dumping, Anti-subsidy and Safeguard Statistics Covering, Full-Year 2013, December 2013, Brussels.

Комитета на постоянните представители, Комитета „Търговска политика” към Съвета, както и в работните групи „Митнически съюз”, „Търговски въпроси”, „Обща система за преференции”, „Експортно кредитиране”, „Изделия с двойна употреба”, „Техническа хармонизация”.

Контролът за реализацията на съюзните компетентности в областта на митническия съюз, търговската политика и свободното движение на стоките, се осъществява посредством участието на наши представители в 35 съвещателни и наблюдаващи комитета към Европейската комисия, главно по въпросите на стандартизацията и техническите изисквания и в около 20 комитета по приложението на митническия и на експортно-импортния режим.

В) Положителни въздействия

Чрез свободното движение на стоките се насърчава вътрешносъюзната търговия. По данни на Евростат през 2012 г. 62,7% от експорта на държавите-членки се е осъществил чрез вътрешносъюзни трансакции. У нас този показател е бил 58,4%. За сравнение в Чехия е 80,9%, а в Гърция 44,1%. Първоначално положителното въздействие върху търговията от опростените процедури и по-ниските разходи при вътрешносъюзните трансакции е много силно, но постепенно отслабва.

Митническият съюз води до либерализиране на търговията с партньорите извън Съюза, тъй като общите мита са като правило по-ниски от индивидуалните национални мита. Многобройните споразумения за преференциална търговия, които е подписал ЕС, допълнително допринасят за насърчаване на експорта. Така например след подписването на споразумението за свободна търговия с ЮАР експортът на ЕС в тази страна се е увеличил за една година от около 22 млрд. евро на около 26 млрд. евро. За сравнение нашият експорт в ЮАР през 2013 г. е съставил около 145 млн. евро и също бележи ръст спрямо 2012 г. с 59%.

Като положително въздействие от присъединяването ни към митническия съюз на ЕС може да се посочи и подобряването на работата на българските митници. Отчетите на Агенция „Митници” сочат, че през 2011 г. приходите от ДДС от внос, от акцизи върху вносни стоки и от мита заедно са се увеличили с около 12% спрямо приходите по тези пера през 2010 г. През 2012 г. също имаме ръст по този показател в рамките на около 7% (в текущи цени). Тези резултати говорят за благоприятното отражение на членството ни в ЕС върху събираемостта на митата и на косвените данъци от вноса.

Друго положително въздействие по линия на търговската политика на ЕС, което в момента обаче не се реализира напълно, е осигуряването на по-добра защита на българските фирми срещу нелоялна международна конкуренция и особено на защитата срещу дъмпинг, субсидии, злоупотреби с интелектуална собственост, дискриминационни действия по отношение на български инвестиции в трети страни. Ежегодно Европейската комисия провежда десетки разследвания за нелоялна конкуренция от страна на фирми извън Съюза. В повечето случаи тези разследвания завършват с доброволни задължения за поддържане на минимални експортни цени или с антидъмпингови и антисубсидийни (изравнителни) мита. По този начин се защитават вътрешните производители, подложени на непозволен външен натиск. За защита на експортърите пък се използва главно механизмът за решаване на търговски спорове на Световната търговска организация.

След като станаме пълноправен член на ЕС ние трябва да се стремим по-активно да защитаваме търговските си интереси, както чрез инструментите на ЕС, така и чрез

неговите силни позиции в СТО, както по линия на вноса, така и по линия на износа. Подобна защита е особено актуална при борбата с международния дъмпинг и при проникването на наши фирми на нови експортни пазари, по-специално Южна Азия и Африка. За постигане на по-голям ефект в тази област е необходимо да се осъществи разяснителна работа сред българските фирми и сред браншовите организации, относно правата, които те имат в рамките на ЕС, в борбата срещу нелоялните търговски практики на фирми от трети страни.

Г) Рискове и предизвикателства

При импорта основният риск за българската икономика възниква от разминаването в структурата на промишленото производство у нас и в ЕС като цяло. Включването ни през 2007 г. в митническият съюз на ЕС, а и в свободното движение на стоките в рамките на единния пазар, означава съществено намаляване на митническата защита на редица местни промишлени производства. ЕС, който се е специализирал в експорта на високотехнологични готови стоки, не е заинтересован от поддържането на високи мита в международната търговия, тъй като те основно защитават среднотехнологичните и нискотехнологичните промишлени производства, такива като метали, текстил, фаянс, мебели и др. ЕС е в авангарда на либерализацията на търговията и средната величина на европейските мита при неаграрните стоки, претеглена през обема на вноса, е само 2,3%. Това е всъщност митническата защита сега и за нашата митническа територия. Преди присъединяването ни към ЕС обаче средната величина на митата при неаграрните стоки, претеглена през обема на вноса, бе около 8,5%. Спадането на митническата защита представлява проблем за посочените по-горе среднотехнологични и нискотехнологични производства.

При аграрните стоки проблемът е свързан, при вноса, основно със занижения контрол за прилагането на санитарните и фитосанитарните правила на ЕС. При свободното движение на стоките в рамките на единния пазар на ЕС възникват рискове, свързани с нелоялна конкуренция, породена от неплащане на данъци или от използване на допълнителни национални субсидии, извън единните плащания на площ. Могат да се приложат и други, скрити мерки за стимулиране на националното аграрно производство, в които да поставят в неравностойно положение нашите аграрни производители.

При експорта негативно влияние имат съществените различия в стоковата и в географската структура на българския експорт и на експорта на ЕС като цяло. На челните 5 места в експорта на ЕС са: САЩ (17,3%), Китай (с Хонг Конг) (10,5%), Швейцария (7,9%), Русия (7,3%) и Турция (4,5%). В челната десетка влизат още: Япония, Норвегия, Бразилия, Индия и Австралия. В нашия експорт на челните 5 места (извън ЕС) са: Турция (22,7%), Гибралтар (8,5%), Китай (6,9%), Русия (6,5%) и Македония (4,6%). В челната десетка влизат още: Сърбия, САЩ, Грузия, Украйна, Намибия.

Съществените различия в географската структура на експорта и най-вече слабо използване на американския пазар, се дължи основно на различията в стоковата структура. По данни на Евростат през 2012 г. на машините, оборудването и транспортните средства (SITC 7)² се падат около 42% от стойността на експорта на ЕС. Именно в този раздел на търговската номенклатура най-силно се чувства положителното влияние при експорта на либерализацията. През същата 2012 г. обаче

² SITC 7 – Седми раздел на Стандартната международна търговска класификация на ООН.

делът на машините, оборудването и транспортните средства в българския експорт е бил само около 11%. В стоквата структура на нашия експорт доминират, колкото и да е странно, горивата с дял от 31% (SITC 3) и Артикули, сертифицирани главно според вида на материала (това са основно текстилни изделия и дървен материал – SITC 6). При това положение ние твърде малко печелим от плодовете на общата търговска политика на ЕС и от подобрените условия за експортърите в Съюза, които са насочени основно към експорта на машини, оборудване, фармацевтика и други стоки с високотехнологични стоки. Получава се така, че ние носим негативите на либерализацията при вноса, където расте конкурентния натиск върху българските среднотехнологични и нискотехнологични производства, а в същото време не можем да се възползваме от позитивите при износа, тъй като няма какво да предложим в областта на високите технологии, най-вече при машините и оборудването.

Разминаването в структурата на търговията поражда разминаване и в отношението към общата търговска политика на ЕС. Поради крайно ограничените възможности за ориентиране на тази политика към българските реалности, нашите участници в многобройните работни групи и комитети в тази област се чувстват по-скоро като зрители, а не като актьори. По този начин ние оставаме настрана от колективните приоритети на Съюза и не можем да реализираме ползите, свързани с реализацията на значителните търговско-икономически преференции в търговията преди всичко със САЩ, Южна Азия, Африка.

Необходимо е да се изтъкне и риска, който може да възникне за социалната пазарна икономика в някои от държавите-членки от твърде силната либерализация на международните търговско-икономически отношения, подкрепяна и от Европейската комисия. Такъв риск например се наблюдава в контекста на сегашните преговори за Споразумение по търговията и инвестициите между ЕС и САЩ. Пораждат обоснована тревога обсъжданите гаранции за чуждестранните инвеститори, които ще направят по-трудно отстояването на социалните права на трудещите се в страните с по-силно изразен социален характер на икономиката.

Д) Препоръки

Търговската специализация е функция на индустриалната специализация. От гледна точка на структурата на нашата индустрия основната задача би трябвало да е включването на нашите икономически субекти във вътрешноотрасловото коопериране, което съществува в ЕС в областта на високотехнологичните производства, най-вече в областта на машиностроенето. Този подход трябва да се има предвид при сегашните дискусии относно Стратегията за реиндустриализация и Стратегията за умна специализация. Някои страни от Централна Европа, като Чехия и Словакия, отдавна направиха своя избор за по-тясно интегриране именно във водещите отрасли на икономиката на ЕС и отидоха много напред в това направление. Те вече се чувстват напълно комфортно по отношение и на приоритетите на външнотърговската политика на Съюза. За адаптацията на нашата икономика към отрасловата специализация на ЕС е особено важно привличането на инвестиции от водещите държави-членки на ЕС именно в тези високотехнологични отрасли, където Съюза има утвърдени глобални конкурентни предимства и лидерски позиции.

От гледна точка на географската структура на външната ни търговия е необходимо да се обърне по-голямо внимание на присъствието ни на тези пазари, където ЕС вече има установени солидни позиции, а така също и там, където вече са в действие преференциални търговски споразумения. По първото направление може да се изтъкне

изоставането на нашия експорт от общосъюзните тенденции по отношение на пазарите на САЩ, Китай и Русия. По второто направление могат да се посочат значителните неизползвани възможности за развитие на търговията с Южна Корея, Мексико, Чили. Колкото по-голяма е синхронизацията между нашите експортни потоци и тези на Съюза като цяло, толкова по-голяма ще е и ползата от общата търговска политика на ЕС.

Малки са ползите за нашата икономика и от тясното интегриране на външнотърговската политика на ЕС с политиката за развитие. Програмите, финансирани по линия на Европейския фонд за развитие, както и от другите програми за техническа и хуманитарна помощ, създават предпоставки за развитие на търговско-икономическите връзки на ЕС с една голяма група развиващи се страни, основно в Африка. Тези предпоставки засега не се използват от нашите фирми, като една от причините за това е подценяването у нас на политиката за развитие. Изоставането би могло да се намали ако се използват предишни позиции, които нашата страна е имала в отделни африкански държави като Алжир, Либия, Нигерия, ЮАР, Ангола, Танзания и др.

Като препоръка може да се изтъкне и създаването на предпоставки за по-добро познаване на антисубсидийните и антидъмпинговите процедури на ЕС с цел те да могат да се използват по-успешно за защита на българските производители от нелоялни търговски практики на трети страни.