



За фінансування
Міністерства закордонних справ Великобританії

Фонд стратегічних програм

**Підтримка діалогу між ЄС та Україною стосовно угоди про
вільну торгівлю
МАТЕРІАЛИ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ 2: ПРАВИЛА
ВИЗНАЧЕННЯ ПОХОДЖЕННЯ**



Грудень 2008 р.

Компанія

СТА

ECONOMIC & EXPORT ANALYSTS LTD

Адреса компанії: 505 Pinner Road, Harrow HA2 6EH, United Kingdom

Тел: (+44) 870 199 5835 Факс: (+44) 870 383 5011

office@ctaeconomic.com

www.ctaeconomic.com

Зміст

Преамбула

Контекст

Режим, що існує в ЄС

Режим, що діє в Україні

Питання для обговорення

Звіт підготували:

Кріс Косгроув, Марк Хейлієр, Сергій Нерпій та Юрій Музика

Висновки та думки, наведені у цьому звіті, належать його авторам та не завжди відображають позицію Уряду України, Міністерства економіки або Уряду Великобританії

Преамбула

Угода про вільну торгівлю між Україною та ЄС скоріш за все передбачатиме співпрацю в адміністративній сфері, двоступеневий підхід до кумуляції та підписання Пан-Євро-Середземного Протоколу з питань походження”.

Головним результатом цього для України має бути отримання українськими експортерами можливості користуватися послугами постачальників з більш дешевих джерел, які знаходяться поза межами України та ЄС, та при цьому за правилами визначення походження залишатися кваліфікованими постачальниками, завдяки чому має підвищитися конкурентна спроможність українського експорту до ЄС.

Ключовими питаннями, які мають з'ясувати зацікавлені сторони та учасники переговорів, полягають у наступному:

Чи покращить (або погіршить) перехід на Пан-Євро-Середземні правила визначення походження стан українських підприємств?

Яким чином необхідно змінити існуючу систему надання та підтвердження сертифікатів EUR.1 для того, щоб забезпечити відповідність вимогам Угоди?

Зацікавленим сторонам в Україні слід сформулювати відповідну позицію щодо цих ключових питань на основі аналізу низки факторів, які визначатимуть наслідки цих можливих змін для цих зацікавлених сторін.

Можливості: Ступінь корисності для України залежатиме від того, наскільки експортери скористаються з наступного:

Більший доступ до ринків країн ЄС та з часом – до ринків інших партнерських країн

Більша свобода вибору джерел постачання сировини

На основі результатів зазначеного вище аналізу слід сформувати перелік подальших угод про вільну торгівлю, які слід укласти з іншими партнерськими країнами в межах Пан-Євро-Середземної Зони, а також визначити відповідні пріоритети.

Законодавство: Відповідні необхідні законодавчі зміни залежатимуть від розбіжностей між існуючою законодавчою базою та законодавчою базою, яка необхідна для виконання вимог цього Протоколу.

Державна Митна Служба України повинна отримати ексклюзивне право на видання та верифікацію сертифікатів походження EUR.1

Інституції: Дотримання вимог Протоколу щодо правил визначення походження вимагатиме наявності ефективної інституційної бази.

Спроможність митних органів видавати та підтверджувати сертифікати EUR.1

Створення схеми затверджених експортерів

Наслідки для ТППУ

Контекст

“Правила визначення походження” – це критерії, закони, регламенти та адміністративні процедури, які застосовуються для того, щоб визначити, де був вироблений певний товар. Право на безмитне ввезення надається лише щодо тих товарів, які повністю відповідають правилам визначення походження, наведеним в угоді про вільну торгівлю (УВТ). Двостороння кумуляція дозволяє кожній стороні – учасниці УВТ використовувати товари, що походять з іншої сторони - учасниці угоди. Діагональна кумуляція діє між більш ніж двома країнами, за умови, що вони уклали угоди про вільну торгівлю, які містять ідентичні правила визначення походження товарів та норми щодо кумуляції між ними. Діагональна кумуляція діє між Європейським співтовариством та країнами так-званої "Пан-Євро-середземноморської зони кумуляції" та дозволяє визначати країну походження товару як таку, в якій відбулася остання операція з обробки або переробки відповідного товару (за умови, що така операція не була “незначною, або мінімальною”).

Обсяг переговорів

УВТ скоріш за все передбачатиме адміністративну кооперацію, двоступеневий підхід до кумуляції (спочатку – це двостороння кумуляція, а на другому етапі – це діагональна кумуляція) та ухвалення загально європейської гармонізованої системи правил визначення походження (“Пан-Євро-Середземного Протоколу щодо питань визначення походження”).

Економічна вигода

На здатність отримувати для виробництва найдешевші вхідні матеріали та сировину можуть впливати як правила визначення походження, так і застосований рівень кумуляції. Більш ліберальні правила визначення походження дозволяють досягти більшої економічної ефективності та створюють більші можливості для експорту.

Низка нещодавніх досліджень була присвячена вивченню наслідків майбутньої УВТ між ЄС та Україною, однак в жодному з цих досліджень не аналізували детально роль правил визначення походження.

Ключові питання

Враховуючи обсяг та значення цих переговорів, зацікавлені сторони та учасники переговорів мають розглянути наступні ключові питання:

Через ухвалення Пан-Євро-Середземних правил визначення походження, чи відчують певні галузі та види продукції відносні переваги /перешкоди у порівнянні з існуючим в рамках ГСП доступом до ринку ЄС?

Яких заходів має вжити Україна з тим, щоб забезпечити отримання максимальної вигоди від “діагональної кумуляції”?

Чи отримують які-небудь галузі вигоду від доступу до дешевшої сировини, що постачатиметься іншими країнами – членами Пан-Євро-Середземної системи, замість традиційних постачальників?

Режим, що існує в Європейському Союзі

Зараз Європейський Союз застосовує багаторівневу та складну систему преференційних правил визначення походження для різних груп партнерських країн. Ця система включає ГСП (Генеральну систему преференцій), ГСП для найменш розвинених країн, ГСП+ та правила ЕРА. Існують також окремі конкретні правила визначення походження, які були узгоджені в рамках окремих угод про вільну торгівлю, таких як угоди про вільну торгівлю з Чилі та Мексикою. До своїх партнерських Середземних країн та європейських країн, з якими ЄС уклав угоди про вільну торгівлю, ЄС застосовує систему, відомою під назвою 'Пан-Євро-Середземна кумуляційна система правил визначення походження'. Ця система базується на правових нормах Угод між Європейським Союзом та його основними європейськими та Середземними торговельними партнерами. Якщо конкретно, вона застосовується до торгівлі між ЄС та наступними країнами:

- Алжир
- Андорра
- Єгипет
- Ісландія
- Ізраїль
- Йордан
- Ліван
- Марокко
- Норвегія
- Палестина
- Сан Марино
- Швейцарія (включаючи Ліхтенштейн)
- Сирія
- Фарерські острови
- Туніс
- Туреччина

Існує ймовірність того, що інші країни також будуть у відповідному порядку інтегровані до цієї системи.

Основа

Започаткування у 1995 році так званого Барселонського процесу дозволило реалізувати стратегію, спрямовану на поступове досягнення режиму вільної торгівлі між ЄС та його Середземними країнами – партнерами, та між самими партнерськими країнами. Після цього протягом 1997 року була запроваджена система “Пан-Європейської кумуляції”. Туреччина була інтегрована до цієї системи у 1999 році. Починаючи з 1998 року була укладена низка асоціативних Євро-середземних угод між ЄС та його Середземними партнерами. Ці угоди передбачали надання взаємних торговельних преференцій. У 2003 році ця система була розширена за рахунок приєднання країн ЄУВТ. Пан-Євро-Середземний Протокол з питань правил визначення походження був розроблений робочою групою за участі усіх зацікавлених партнерських країн, та був пізніше затверджений під час засідання міністрів торгівлі Євро-середземних країн у Палермо 7 липня 2003¹ року.

Пан-Євро-Середземна кумуляція може бути застосована між трьома країнами, що належать до відповідної зони, відразу після того, як угоди про вільну торгівлю, які містять ідентичні правила визначення походження, будуть укладені між зацікавленими країнами, офіційно нотифіковані до Європейської Комісії та після того, як відповідне повідомлення буде опубліковане в Офіційному Журналі Європейського Союзу.

Ця система може бути застосована між обмеженою групою країн, які уклали між собою угоди про вільну торгівлю, та без завершення створення повної мережі угод про вільну торгівлю (так звана змінна геометрія).

Протоколи, які укладаються між ЄС та усіма задіяними країнами, є фактично ідентичними та складаються з наступних компонент:

СТРУКТУРА ПРОТОКОЛІВ З ПИТАНЬ ВИЗНАЧЕННЯ ПОХОДЖЕННЯ

Кожний Протокол складається з восьми розділів. Ці розділи охоплюють усі аспекти системи визначення походження, яка запроваджується Протоколом і складаються з наступного:

- Розділ I Загальні положення
- Розділ II Визначення концепції "товару, що має походження з ..."
- Розділ III Територіальні вимоги
- Розділ IV Поступки або звільнення
- Розділ V Доказ походження
- Розділ VI Домовленості щодо адміністративного співробітництва
- Розділ VII міста Сеута та Меліла
- Розділ VIII Заключні положення

¹ Пан-Євро-Середземна система - “Посібник користувача”, Європейська Комісія

Ці вісім груп складають правову основу системи визначення походження, яка зараз діє у так званій зоні Євро-середземної кумуляції. Кожний Розділ містить номер Статей, кожна з яких відповідає певному конкретному аспекту Протоколу.

Додатки до протоколів містять вичерпний перелік операцій з обробки або переробки, які необхідно здійснити по відношенню до матеріалів, які не мають походження з відповідної країни, щоб відповідна продукція отримала статус походження з цієї країни на рівні 4-значних кодів ГС, зразки сертифікату переміщення EUR.1 та заяви на отримання сертифікату переміщення EUR.1, а також текст накладної декларації.

Докази походження

Для того, щоб отримати преференційний доступ до ЄС, партія товару має супроводжуватися погодженими “доказами походження”. Такі докази мають доводити, що відповідні товари відповідають вимогам щодо визначення країни походження, зазначеним у протоколах. Існує чотири види доказів походження, які дозволені для використання у протоколах:

- сертифікат переміщення EUR.1
- сертифікат переміщення EUR-MED
- “накладна декларація”
- “накладна декларація EUR-MED”

Сертифікати переміщення EUR.1 та EUR-MED видаються митними органами країни, що експортує, після отримання детальних письмових заяв, оформлених експортером відповідно до вимог, викладених у протоколах.

З метою спрощення процедур для виробників, які регулярно експортують власну продукцію у партнерські країни в межах відповідної зони передбачена норма стосовно “затверджених експортерів”, за якою можна видавати накладні декларації замість того, щоб подавати заяву на отримання сертифікатів EUR.1 для кожної партії товару.

Для невеликих вантажів вартістю менш ніж 6 тисяч Євро необхідна лише накладна декларація.

Затверджені експортери

Такі протоколи дозволяють країнам країни формувати переліки “затверджених експортерів”, які відповідають певним критеріям та умовам, визначеним відповідними національними митними органами та яким надані певні права щодо доказів походження, які вони мають навести. Вітчизняні митні органи зобов'язані здійснювати регулярні перевірки затверджених експортерів з

метою забезпечення постійного дотримання встановлених вимог. Необхідно також встановити національну систему нумерації для позначення затверджених експортерів, яка має бути нотифікована Європейській Комісії. У свою чергу Комісія поширить цю інформацію серед усіх партнерських країн.

Режим, що існує в Україні

Правила визначення походження, які ЄС застосовує до України

Зараз Україна отримує переваги від застосування Генеральної системи преференцій (ГСП) до експорту власних товарів до ЄС. Українські товари, які підпадають під конкретні правила визначення походження, які детально встановлені в рамках ГСП, можуть ввозитися до ЄС за умов зменшених митних ставок. Якщо товари, які повністю вироблені в Україні, вважаються такими, що походять з України, то товари, які виробляються з матеріалів чи складових з інших країн вважатимуться такими, що походять з України лише у тому випадку, якщо вони пройшли в Україні достатню переробку або трансформацію. Вимоги, які є різними для товарів з різних глав ГС та інколи також для різних товарних позицій в рамках цих глав, стосуються технічних критеріїв, критерію доданої вартості або інших економічних критеріїв, або ж зміни тарифної позиції. Правилами визначення походження також передбачається, що товари мають супроводжуватися сертифікатом походження ("Форма А") або накладною - декларацією, та що вони повинні перевозитися прямо до ЄС.

Правила визначення походження, які застосовуються до імпорту згідно з ГСП, за деяких умов передбачають можливість застосування кумуляції походження. У разі виконання цих умов, виробничі складові з інших країн вважатимуться такими, що походять з країни - експортера.

З метою сприяння розвитку економічного співробітництва між ЄС та країнами - бенефіціантами, правилами визначення походження товарів передбачено, що весь імпорт за генеральною преференційною системою підпадає під дію двосторонньої кумуляції щодо походження (тобто з ЄС, що також відомо як правило "частки країни - донора").

Значна частка українських товарів, які ввозяться на ринок ЄС, зараз підпадають під дію генеральної системи преференцій. Обсяг імпорту з України за ГСП значно зріс з 2000 року, а в 2006 році рівень використання ГСП досяг 72.5 відсотка від відповідних прийнятних товарів. Маючи 1.73 мільярдів Євро преференційного імпорту за ГСП до ЄС, Україна входить у число дванадцяти найактивніших користувачів цієї системи. Преференційний імпорт є диверсифікованим та охоплює, серед іншого, наступні сектори: хімічна

продукція, рослинна олія, корисні копалини, основні метали, продукція машинобудування та механічні пристрої².

Правила визначення походження, які Україна застосовує до імпорту з ЄС

В Україні непреференційні правила визначення походження регулюються Статтями з 276 по 285 Розділу XII Митного кодексу України 2002 року. Цей Кодекс визначає головні критерії для визначення країни походження товарів, у той час як Постанова Кабінету міністрів України № 1864 "Про затвердження порядку визначення країни походження товарів, що перетинають митний кордон України" від 12 грудня 2002 року встановлює відповідні деталізовані правила. Інші відповідні законодавчі акти включають Постанову Кабінету міністрів України № 1861 від 12 грудня 2002 року, яка затверджує Порядок підтвердження сертифікатів походження українських товарів, та Постанову Кабінету міністрів України №2030 від 27 грудня 2002 року, яка затверджує перелік виробничих та технологічних процесів для визначення критерію достатньої трансформації товарів, та порядок визначення та застосування цього критерію для цілей визначення країни походження товарів.

Виконання положень Статті 2(h) та Додатку II, параграфу 3(d) Угоди СОТ про правила визначення походження (які стосуються права імпортера, експортера або будь-якої особи, за наявності відповідних підстав, прагнути отримати визначення країни походження до відвантаження товару протягом 150 днів, яке має бути чинним протягом трьох років, за умови, що факти та умови, на основі яких здійснюється оцінка/визначення, залишаються порівнянними) було забезпечено завдяки ухваленню Кабінетом міністрів Постанови № 1443 "Про доповнення до порядку визначення країни походження товару, який переміщується через митний кордон України" від 28 жовтня 2004 року. Законом № 3269-IV "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 22 грудня 2005 року були внесені зміни до Розділу XII Митного кодексу України. Ці зміни передбачають використання критерію зміни тарифної позиції у відповідності із номенклатурою, адвалерного критерію (Стаття 2(a) Угоди СОТ про правила визначення походження), та критерію останньої операції з обробки або трансформації (кумулятивний принцип). Ці зміни також розмежували преференційні та не преференційні правила визначення походження. Крім того, ці зміни та доповнення регулюють визначення країни походження тари та пакування, які мають декларуватися окремо від товарів, а також визначення країни походження складових частин, компонент та інструментів, які призначаються для використання в машинах, пристроях,

² Європейська Комісія, Делегація в Україні

устаткуваннях або транспортних засобах (Статті 9 та 7 Розділу 1 Спеціального Додатку до Кіотської Конвенції).

Інституційна база

Торгово-промислова палата України (ТППУ) зараз уповноважена видавати обов'язкові сертифікати походження для українських експортерів. Відповідна правова база визначається Законом України №671/97-ВР від 02.12.1997 "Про торгово-промислові палати в Україні" та Постановою Кабінету міністрів України №255 від 25.02.2003 "Про уповноваження ТППУ видавати сертифікати походження". Державна митна служба України має право здійснювати перевірки та верифікацію окремих сертифікатів походження.

ТППУ видає сертифікати походження наступні категорій, в залежності від умов здійснення торгівлі:

- Сертифікат загального призначення;
- Сертифікати походження для текстилю, який експортується у країни ЄС;
- сертифікат ECSC для виробів з металу, які експортуються у країни ЄС;
- преференційний сертифікат за формою А відповідно до Генеральної системи преференцій (країни ЄС, Японія, Туреччина);
- преференційний сертифікат EUR-1 для товарів, що експортуються у Республіку Македонія;
- сертифікат загального призначення для товарів, що експортуються у країни СНД
- сертифікат СТ-1 для товарів, що експортуються у країни СНД;
- сертифікат U-1 для митної території України;
- преференційний сертифікат для товарів, що експортуються у Мексику;

На цей час в ТППУ має приблизно 800 працівників, які працюють у 27 відділеннях ТППУ в різних регіонах України, які задіяні у цьому процесі та які у 2007 році видали понад 97 тисяч сертифікатів походження за формою А (що складає приблизно двадцять відсотків від загальної кількості виданих сертифікатів). Експортери сплачують фіксовану суму 150 гривень за виданий

сертифікат, що забезпечує дохід ТППУ на рівні приблизно 15 мільйонів гривень на рік (у зв'язку з видачею сертифікатів за формою А).

У тих випадках, коли митні органи України мають сумнів щодо автентичності сертифікатів походження, виданих ТППУ, відповідно до Постанови Кабінету міністрів №1862 від 12.12.2002, із змінами відповідно до Постанови № 92 від 18.01.2003, вони мають право здійснювати розслідування та перевірки з метою підтвердження автентичності сертифікатів походження, та за результатами перевірок скасовувати відповідні сертифікати.

Питання для обговорення

З метою врегулювання ключових питань, зацікавлені сторони та учасники переговорів повинні проаналізувати існуючі розбіжності між правилами визначення походження та їх дією в Україні, та відповідними запропонованими Пан-європейськими правилами. Лише після виконання цього аналізу вони зможуть сформулювати індивідуальні позиції для національної дискусії стосовно наступних питань:

Чи у разі ухвалення Пан-євро-середземних правил визначення походження деякі галузі та товари зіштовхнуться з відносними перевагами/складнощами порівняно до існуючого доступу до ринку ЄС в рамках ГСП?

Яких заходів має вжити Україна для забезпечення отримання максимальної вигоди від двосторонньої та діагональної кумуляції?

Чи є які не будь галузі, які отримують вигоду від отримання доступу до дешевшої сировини в інших країнах – членах Пан-євро-середземної системи та відмови від традиційних постачальників?

Перспективні можливості

Одним з головних факторів, які слід враховувати під час розгляду ключових питань щодо можливого ухвалення запропонованих Пан-євро-середземних правил визначення походження, буде вигода, яка від цього очікується. Зацікавлені сторони можуть підтримати повне ухвалення цих правил у разі, якщо їхні очікувані вигоди будуть значними. З метою оцінювання вигоди, кожна група зацікавлених сторін має розглянути та врахувати низку переваг та відповідних витрат.

Більший доступ до ринку ЄС та з часом до ринків інших партнерських країн

Основною перспективою для українських компаній має бути можливість отримання вигоди від преференційного доступу до ринку ЄС та з часом до ринку тих партнерських країн, які діють в рамках Пан-євро-середземної системи.

Тому зацікавлені сторони мають з'ясувати, які саме галузі та/або окремі види товарів відчують відносну перевагу / погіршення порівняно з існуючим режимом доступу до ринків ЄС та інших партнерських країн

Більша свобода у визначенні джерела постачання сировини

Для отримання такого преференційного доступу українські експортери не повинні будуть бути обмеженими лише використанням сировини з країн ЄС та України, однак також матимуть можливість використовувати потенційно дешевшу сировину з інших партнерських країн (якщо Україна укладе з ними угоди про вільну торгівлю). Це означатиме, що українські товари, що експортуються до ЄС, можуть подешевшати і тому стати більш конкурентними, що може призвести до збільшення обсягу експорту.

Тому необхідно проаналізувати, яку саме сировину можна буде отримувати з країн Пан-Євро-Середземної зони, щоб отримати вигоду від діагональної кумуляції. Це можна зробити шляхом статистичного аналізу існуючих зараз джерел імпортованої сировини та порівняння їх з можливими новими джерелами постачання сировини з країн Пан-Євро-Середземної зони.

Після цього можна буде сформулювати перелік угод про вільну торгівлю, які слід укласти з партнерськими країнами в межах Пан-Євро-Середземної зони, та визначити відповідні пріоритети.

Законодавство

Іншим фактором, який слід враховувати для цілей визначення того, як саме впроваджувати протокол щодо правил визначення походження, має бути розбіжність між існуючою в Україні законодавчою базою та законодавчою базою ЄС, а також можливу легкість розробки та ухвалення необхідного законодавства. Перед цим необхідно буде внести законодавчі зміни з тим, щоб забезпечити:

Надання Державній митній службі України виняткового права видавати та підтверджувати сертифікати походження EUR.1

ТППУ зараз має повноваження видавати усі сертифікати походження в Україні. Для того, щоб дотриматися вимог запропонованого протоколу, видавати форми EUR.1 має Державна митна служба України.

Інституційна база

Дотримання Протоколу з питань правил визначення походження вимагатиме наявності ефективної інституційної бази. Як швидко та в якому обсязі Україна зможе отримати вигоду від реалізації протоколу залежатиме від рівня інституційного розвитку, необхідного для забезпечення створення ефективних інститутів. В свою чергу це залежатиме від внесення необхідних змін до існуючої інституційної бази. Подальший розвиток цієї бази може виявитися необхідним для забезпечення повного впровадження цього протоколу.

Спроможність митної служби видавати та перевіряти сертифікати EUR.1

Зараз в Україні сертифікати походження видаються ТППУ. З метою повного дотримання вимог протоколу, функція надання та перевірки сертифікатів EUR.1 має бути закріплена за Державною митною службою України.

Тому необхідно буде проаналізувати та визначити, яким чином ця функція може бути виконана Державною митною службою. Може виявитися необхідним створити новий підрозділ для виконання такої діяльності. Попередні розрахунки Митної служби вказують на те, що для цього може бути необхідно збільшити штат на 320 працівників, для чого необхідно буде забезпечити додатково 31.1 мільйонів гривень для виплати зарплати цим працівникам. Ці працівники повинні будуть пройти підготовку в сфері надання та перевірки сертифікатів EUR.1. Витрати щодо створення додаткової інфраструктури оцінюються на рівні 2.5 мільйонів гривень, а вартість друку 100000 форм EUR.1 на рік складатиме приблизно 117000 гривень.

Створення схеми затверджених експортерів

Також необхідно розробити плани щодо створення та впровадження функціонуючої схеми затверджених експортерів відповідно до вимог протоколу.

Необхідно здійснити відповідний технічно-економічний аналіз з метою забезпечення надання необхідного фінансування з державного бюджету для забезпечення цієї діяльності та необхідного кадрового забезпечення, забезпечення необхідними системами та обладнанням до підписання Угоди.

Наслідки для ТППУ

ТППУ відчує раптове зменшення доходів приблизно на рівні 15 мільйонів на рік в результаті неотримання платні за надання форми А відповідно до ГПС. Тому необхідно буде передбачити необхідні структури, ресурси та джерела доходів, щоб забезпечити продовження надання ТППУ усього кола послуг українським підприємствам. Ці послуги також мають включати подальше надання інших сертифікатів походження в рамках повноважень ТППУ.