

Βρυξέλλες, 7.2.2019
COM(2019) 57 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

σχετικά με την ενδιάμεση αξιολόγηση του προγράμματος Τελωνεία 2020

{SWD(2019) 14 final}

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Με τον [κανονισμό \(ΕΕ\) αριθ. 1294/2013](#) θεσπίστηκε το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 ως πολυετές πρόγραμμα δράσης για τα τελωνεία στην ΕΕ, με σκοπό τη διευκόλυνση και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών διοικήσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφοι 1 και 2, ανατέθηκε η εκπόνηση εξωτερικής μελέτης προς υποστήριξη της ενδιάμεσης αξιολόγησης του προγράμματος. Τα αποτελέσματά της παρουσιάζονται στο συνημμένο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής και συνιστούν τη βάση της παρούσας έκθεσης.

Σκοπός της ενδιάμεσης αξιολόγησης ήταν να αξιολογηθεί το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 από την έναρξη της λειτουργίας του, την 1η Ιανουαρίου 2014, έως τα μέσα της περιόδου εφαρμογής του (31 Δεκεμβρίου 2017). Στην αξιολόγηση ελήφθη υπόψη το πλήρες φάσμα των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων και των ενδιαφερόμενων μερών του προγράμματος.

Σκοπός της παρούσας έκθεσης είναι η καταγραφή της προόδου που έχει σημειωθεί όσον αφορά i) την επίτευξη των στόχων του προγράμματος· ii) την αποδοτικότητα της χρήσης των πόρων και τις πτυχές απλούστευσης· iii) τη συνεχιζόμενη συνάφεια του προγράμματος· iv) τη συνοχή του προγράμματος με τις ευρύτερες πολιτικές και άλλες πρωτοβουλίες της ΕΕ και τη συμβολή του σε αυτές· και iv) την προστιθέμενη αξία του προγράμματος σε επίπεδο ΕΕ.

2. ΣΥΝΑΦΕΙΑ

Η τελωνειακή ένωση αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της ΕΕ και βασικό παράγοντα για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Πολλές από τις δραστηριότητες στον τομέα των τελωνείων είναι διασυνοριακής φύσης, εμπλέκουν και επηρεάζουν όλα τα κράτη μέλη. Το έδαφος της τελωνειακής ένωσης της ΕΕ διέπεται από κοινούς κανόνες και διαδικασίες που προβλέπονται στον [ενωσιακό τελωνειακό κώδικα](#) (ETK). Ο ίδιος ο ETK αποτελεί ορόσημο στον εκσυγχρονισμό των τελωνείων της ΕΕ, καθώς αποσκοπεί στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος χωρίς χαρτί για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις.

Μέσω των διαφόρων εκδόσεών του, το πρόγραμμα Τελωνεία εφαρμόζεται επί 25 και πλέον έτη και έχει εξελιχθεί παράλληλα με την ενιαία αγορά. Επί του παρόντος στο πρόγραμμα συμμετέχουν 34 χώρες: 28 κράτη μέλη της ΕΕ και 6 υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες¹. Με την πάροδο των ετών, το πρόγραμμα Τελωνεία έχει καταστεί αναπόσπαστο μέρος του εθνικού και ευρωπαϊκού τελωνειακού τοπίου και των τελωνειακών πολιτικών, διεργασιών και διαδικασιών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, για παράδειγμα όσον αφορά τις υποδομές ΤΠ, περνά σχεδόν απαρατήρητο στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων των τελωνειακών υπαλλήλων και των οικονομικών φορέων. Ωστόσο, καθώς η τελωνειακή ένωση εξακολουθεί να εκσυγχρονίζεται, το πρόγραμμα πιθανότατα είναι σήμερα πιο απαραίτητο από ποτέ. Με βάση τα ανωτέρω, το

¹ Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Μαυροβούνιο, Σερβία και Τουρκία.

πρόγραμμα θεωρείται συναφές για τις ευρύτερες ανάγκες εύρυθμης λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης της ΕΕ, οι οποίες εκφράζονται μέσω των ειδικότερων αναγκών των εθνικών τελωνειακών διοικήσεων, των οικονομικών φορέων και των Ευρωπαίων πολιτών.

Για τις **τελωνειακές διοικήσεις** το πρόγραμμα είναι ιδιαίτερα σημαντικό, καθώς τους παρέχει βοήθεια στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών και στη διασφάλιση της οικονομικής τους βιωσιμότητας· στις περισσότερες περιπτώσεις τα συστήματα αυτά προβλέπονται στον ΕΤΚ, ενώ η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν από κοινού την ευθύνη για την εφαρμογή και την υποστήριξή τους. Το πρόγραμμα Τελωνεία ανταποκρίθηκε στην ανάγκη για διαλειτουργικότητα, διασυνδεσιμότητα και αξιοπιστία των ηλεκτρονικών τελωνειακών συστημάτων με τη δημιουργία ενός ενοποιημένου συστήματος δεδομένων για την εύρυθμη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης της ΕΕ. 49 διαφορετικά συστήματα ΤΠ και υποδομές υποστήριξης βρίσκονται ήδη σε λειτουργία και η υψηλή αξιοπιστία τους είναι καίριας σημασίας για την ομαλή λειτουργία των τελωνειακών καθεστώτων και την ενιαία αγορά στο σύνολό της. Γενικά, διαπιστώθηκε ότι τα συστήματα ΤΠ, τα οποία λειτουργούν επί μεγάλο χρονικό διάστημα και υποστηρίζουν τον πιο παραδοσιακό ρόλο και τις ανάγκες των τελωνείων όσον αφορά την κατάταξη των εμπορευμάτων, τη διαχείριση των δασμών ή τον έλεγχο της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ανταποκρίνονται καλύτερα στις βασικές ανάγκες.

Όσον αφορά τους **οικονομικούς φορείς**, οι ανάγκες τους περιστρέφονται γύρω από την αποδοτική και αποτελεσματική διαχείριση των τελωνειακών διαδικασιών, καθώς η ταχύτητα και η αξιοπιστία του εκτελωνισμού έχουν άμεσες επιπτώσεις στην παραγωγικότητα και την κερδοφορία των επιχειρήσεων. Παρότι οι εθνικές διοικήσεις είναι οι κύριοι ωφελούμενοι από το πρόγραμμα Τελωνεία 2020, χιλιάδες οικονομικοί φορείς αλληλεπιδρούν σε τακτική βάση με τα συστήματα ΤΠ που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα. Τα συστήματα τούς παρέχουν άμεσα πληροφορίες που δεν είναι διαθέσιμες αλλού, συμβάλλοντας στη μείωση μέρους της διοικητικής επιβάρυνσης και στην απλούστευση των διαδικασιών· με τον τρόπο αυτόν αυξάνεται εντέλει η ασφάλεια δικαίου και εξασφαλίζεται η ομαλή διεξαγωγή του εμπορίου. Οι κοινές δράσεις του προγράμματος Τελωνεία 2020 παρέχουν τη δυνατότητα διαλόγου μεταξύ των τελωνείων και της επιχειρηματικής κοινότητας και συμβάλλουν στη βελτιστοποίηση των δυνατοτήτων του προγράμματος για τα κράτη μέλη, με παράλληλη συνεκτίμηση των πρακτικών συνεπειών για τις επιχειρήσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, διαπιστώθηκε ότι το πρόγραμμα μεταβάλλει τη σχέση μεταξύ των τελωνειακών διοικήσεων και των επιχειρήσεων προς μια σχέση που έχει περισσότερο τη μορφή εταιρικής σχέσης και η οποία είναι καταλληλότερη σε ένα σύγχρονο περιβάλλον.

Το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 αντιμετωπίζει επίσης ζητήματα που απασχολούν όλους τους Ευρωπαίους **πολίτες**. Τα ζητήματα αυτά συνδέονται με τις απειλές της διεθνούς παράνομης διακίνησης και του λαθρεμπορίου παράνομων εμπορευμάτων, τα οποία συνιστούν κίνδυνο για την ασφάλεια ή την υγεία τους. Κατά συνέπεια, η συνάφεια των ειδικών στόχων του προγράμματος με την ασφάλεια και την προστασία των Ευρωπαίων πολιτών αυξάνεται όλο και περισσότερο. Εξίσου συναφείς είναι οι ανησυχίες που πηγάζουν από την ολοένα μεγαλύτερη

ψηφιοποίηση της οικονομίας και των υπηρεσιών. Ο σχεδιασμός και οι στόχοι του προγράμματος Τελωνεία 2020 ανταποκρίνονται πλήρως στις ανησυχίες των ενδιαφερόμενων μερών.

3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Γενικός στόχος του προγράμματος είναι η στήριξη της λειτουργίας και του εκσυγχρονισμού της τελωνειακής ένωσης, μέσω της συνεργασίας των συμμετεχουσών χωρών, των τελωνειακών αρχών και των υπαλλήλων τους. Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι το πρόγραμμα έχει παράσχει το πλαίσιο και τα τεχνολογικά μέσα που είναι απαραίτητα για τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών με σκοπό τη στήριξη της λειτουργίας και του εκσυγχρονισμού της τελωνειακής ένωσης (ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή του ETK) και, συνεπώς, την ενίσχυση της ενιαίας αγοράς.

Η ασφαλής πλατφόρμα για την ανταλλαγή και την από κοινού χρήση πληροφοριών, η οποία λαμβάνει στήριξη από το πρόγραμμα, έχει συμβάλει στη μείωση της απροθυμίας των κρατών μελών και των οικονομικών παραγόντων για ανταλλαγή ευαίσθητων δεδομένων, η οποία έχει αποτελέσει εμπόδιο για την αποτελεσματική συνεργασία. Μόνο το 2017 πραγματοποιήθηκαν σχεδόν 4,8 δισεκατομμύρια ανταλλαγές μηνυμάτων.

Χάρη στις κοινές δράσεις του προγράμματος κατέστησαν δυνατές περαιτέρω ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών και μάθησης. Κάθε είδος δράσης είναι καταλληλότερο σε συγκεκριμένες περιστάσεις, ανάλογα κυρίως με το επιθυμητό αποτέλεσμα. Μέσω όλων των ειδών δράσεων, συμπεριλαμβανομένων των ομάδων εμπειρογνομόνων (ένα νέο εργαλείο που στηρίζει την ενισχυμένη επιχειρησιακή συνεργασία σε περιφερειακή ή θεματική βάση), το πρόγραμμα βοήθησε τις διοικήσεις να προσδιορίσουν, να διαδώσουν και να υιοθετήσουν βέλτιστες πρακτικές. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την πρακτική αφομοίωση βελτιωμένων μεθόδων εργασίας από τις τελωνειακές διοικήσεις και την υιοθέτηση συνεκτικότερης προσέγγισης όσον αφορά την εφαρμογή των τελωνειακών κανόνων.

Το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 συνέβαλε στην **ανάπτυξη εμπιστοσύνης** μεταξύ των τελωνειακών διοικήσεων καθώς και με τους οικονομικούς φορείς. Οι περισσότεροι συμμετέχοντες αξιοποίησαν την ευκαιρία για δημιουργία και επέκταση δικτύων και επαφών και, στη συντριπτική πλειονότητά τους, χρησιμοποιούσαν αυτές τις συνδέσεις για την επίλυση καθημερινών προβλημάτων σε τακτική βάση. Επιπλέον, αντάλλαξαν ορισμένες εκροές (π.χ. κατευθυντήριες γραμμές, εκθέσεις συνεδριάσεων, βέλτιστες πρακτικές κ.λπ.) με τους συναδέλφους τους και τις χρησιμοποιούσαν ενεργά στην καθημερινή τους εργασία. Η αξία των ανθρώπινων δικτύων και των προσωπικών επαφών συγκαταλέγεται μεταξύ των πολυτιμότερων οφελών του προγράμματος.

Αυτή η συνεργασία και η εμπιστοσύνη είναι αναγκαίες καθώς οι τελωνειακές αρχές εξαρτώνται η μία από την άλλη προκειμένου να εκπληρώνουν τον ρόλο τους στην είσπραξη των εσόδων και, συνεπώς, να **προστατεύουν τα δημοσιονομικά και οικονομικά συμφέροντα** της ΕΕ και των κρατών μελών της. Η ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ τους, η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών,

η εφαρμογή δοκιμασμένων λύσεων, η εμπιστοσύνη στους ομολόγους τους και στα συστήματα ΤΠ τα οποία χρησιμοποιούν όλες οι τελωνειακές αρχές μπορούν να αποδοθούν στο πρόγραμμα Τελωνεία 2020. Ομοίως, στον τομέα της **ενίσχυσης της ασφάλειας και της προστασίας**, όπου οι αναλυτές τελωνειακών κινδύνων είναι επιφορτισμένοι με την εξουδετέρωση απειλών για την ασφάλεια σε καθημερινή βάση, οι εν λόγω αναλυτές βασίζονται στη δυναμική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ τους και, συχνά, με άλλες αρχές και φορείς, η οποία διασφαλίζεται από το πρόγραμμα Τελωνεία 2020. Στο πλαίσιο αυτό, το πρόγραμμα στηρίζει τις τελωνειακές διοικήσεις στο έργο τους στους τομείς της διαχείρισης κινδύνων, της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, της τελωνειακής τεχνολογίας ανίχνευσης και της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς ή της φύσης.

Όσον αφορά **την αύξηση των διοικητικών ικανοτήτων των τελωνειακών αρχών**, το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 παρέχει ευρεία στήριξη, η οποία εκτείνεται από τεχνικά και επιχειρησιακά ζητήματα έως την πιο στρατηγική νομική εφαρμογή και την ομοιομορφία. Έχει διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο βοηθώντας τις τελωνειακές διοικήσεις να προετοιμαστούν για την επίσημη υιοθέτηση του ETK. Οι πιο πρόσφατες ενότητες ηλεκτρονικής μάθησης σχετικά με την εφαρμογή του EKT έχουν ήδη προσελκύσει 68 915 τελωνειακούς υπαλλήλους και 726 000 οικονομικούς φορείς. Οι κοινές δράσεις και οι δραστηριότητες εκπαίδευσης του προγράμματος έχουν διευκολύνει i) την κοινή κατανόηση των νομικών απαιτήσεων· ii) την εναρμόνιση των ερμηνειών των τελωνειακών διατάξεων· iii) την τυποποίηση της ορολογίας· και iv) την αύξηση της ομοιομορφίας στην εφαρμογή των μεθόδων εργασίας του ETK.

Χάρη στην ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, στην παροχή χρηματοδοτικής και τεχνικής στήριξης για την ανάπτυξη και χρήση των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών και στην αυξημένη ικανότητα των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή των διατάξεων του ETK, το πρόγραμμα έχει συμβάλει στην ορθή λειτουργία και στον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης της ΕΕ.

4. ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ

Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος Τελωνεία 2020 ανέρχεται σε 522 943 000 EUR, εκ των οποίων τα 288 722 000 EUR δεσμεύτηκαν κατά την περίοδο 2014-2017. Σχεδόν το 85 % του προϋπολογισμού έχει δαπανηθεί για την ανάπτυξη, τη λειτουργία και τη συντήρηση των **ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών**. Τα κοινά αυτά συστήματα ΤΠ χαρακτηρίζονται σαφώς από υψηλή ένταση πόρων. Ωστόσο, αποφέρουν πολλαπλά οφέλη σε όλους τους τομείς των τελωνειακών δραστηριοτήτων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η τυποποίηση των τελωνειακών καθεστώτων, η ομοιόμορφη εφαρμογή του τελωνειακού δικαίου, η ανταλλαγή πληροφοριών και η δημιουργία οικονομιών κλίμακας. Τα ανωτέρω καθίστανται εφικτά ιδίως χάρη στα κεντρικά συστήματα στα οποία βασίζονται διάφορα συστήματα με πολλαπλά είδη υλισμικού, λογισμικού και εξοπλισμού επικοινωνιών. Τα συστήματα αυτά παρέχουν στις διοικήσεις μια συνεπή, άρτια και ασφαλή μέθοδο συνεργασίας. Είναι διασυνδεδεμένα και διαλειτουργικά, καθώς συνδέουν όχι μόνο τα εθνικά συστήματα με

κεντρικά συστήματα, αλλά και τα ίδια τα κεντρικά συστήματα μεταξύ τους. Ανταποκρίνονται σε τεχνολογικό επίπεδο στους στόχους του προγράμματος Τελωνεία 2020 και χρησιμοποιούνται ευρέως από τις τελωνειακές αρχές και τους οικονομικούς φορείς στις καθημερινές τους τελωνειακές δραστηριότητες. Η σημασία τους όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό των τελωνείων για τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος χωρίς χαρτί είναι πολύτιμη.

Όσον αφορά τις **κοινές δράσεις**, το κόστος της διοργάνωσής τους εξαρτάται από τη συμμετοχή, ανάλογα με τα επίπεδα των εξόδων που αφορούν τη μεταφορά, τη διαμονή και τις ημερήσιες αποζημιώσεις. Οι αντίστοιχες διαρθρώσεις κόστους διαφέρουν μόνο ελάχιστα μεταξύ των διαφόρων ειδών δράσεων. Το μέσο κόστος ανά συμμετέχοντα ανά δράση για όλα τα είδη κοινών δράσεων (εκτός από τις ομάδες εμπειρογνομόνων) ανέρχεται περίπου σε 921 EUR, ποσό το οποίο έχει παραμείνει σχεδόν αμετάβλητο από την τελευταία έκδοση του προγράμματος και είναι αντίστοιχο με το κόστος σε παρόμοια προγράμματα. Αυτό είναι το τίμημα για τα πολυάριθμα οφέλη των κοινών δράσεων, οι οποίες παρέχουν ένα πλαίσιο για ευρεία και χωρίς αποκλεισμούς συνεχή συνεργασία, καθώς δημιουργούν επαγγελματικές σχέσεις και λειτουργούν ως καταλύτες. Η συνεργασία αυτή περιλαμβάνει την ανταλλαγή ιδεών και πρακτικών εμπειριών, τη διερεύνηση δύσκολων ζητημάτων, νέων τεχνολογικών τάσεων, επιχειρηματικών λύσεων και προσεγγίσεων ΤΠ, την εναρμόνιση της κατανόησης της νομοθεσίας και των πρακτικών ή την ενθάρρυνση της υλοποίησης αλλαγών στις εθνικές πολιτικές. Ένας μηχανισμός ευέλικτου, πολυετούς προγραμματισμού για τις κοινές δράσεις θα μπορούσε να ενισχύσει περαιτέρω την αποδοτικότητα της διαδικασίας σχεδιασμού και συντονισμού.

Οι **δραστηριότητες εκπαίδευσης** είναι αποδοτικές, διότι το κόστος ανάπτυξής τους είναι ως επί το πλείστον εφάπαξ και η καλή σχέση κόστους/ωφέλειας αυξάνεται με κάθε επιπλέον συμμετέχοντα. Στην πραγματικότητα, τα οφέλη της εκπαίδευσης στο πλαίσιο του προγράμματος Τελωνεία 2020 είναι διττά. Από τη φύση της, η εκπαίδευση απευθύνεται σε άτομα τα οποία ωφελούνται από την αύξηση της κατανόησης, των γνώσεων και των ικανοτήτων τους. Σε δεύτερο επίπεδο, καθώς το πρόγραμμα προσφέρει ενιαία εκπαιδευτική βάση για όλους, οδηγεί σε αυξημένη κατανόηση των κανόνων· η εφαρμογή τους πολλαπλασιάζει τα οφέλη για τις τελωνειακές διοικήσεις, τους οικονομικούς φορείς και την τελωνειακή ένωση στο σύνολό της.

Παρότι η **απλούστευση** αυτή καθαυτή δεν συγκαταλέγεται στους στόχους του προγράμματος, το πρόγραμμα παρέχει στήριξη σε άλλες πρωτοβουλίες που έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό του τελωνειακού περιβάλλοντος. Τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών και οι βάσεις δεδομένων που λαμβάνουν στήριξη από το πρόγραμμα οδηγούν απευθείας σε ένα απλούστερο, αρτιότερο και πιο αξιόπιστο τεχνολογικό πλαίσιο του οποίου η συντήρηση και η υποστήριξη είναι εύκολες. Οι κοινές δράσεις του προγράμματος και οι άμεσες εκροές τους δημιουργούν επίσης απλουστευμένες διαδικασίες ή περισσότερο ομοιόμορφους τρόπους εργασίας, στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη και οι εκπρόσωποι του εμπορικού κλάδου συνεργάζονται επί της πρακτικής εφαρμογής των κανόνων.

Έχουν επίσης επιτευχθεί ορισμένες βελτιώσεις της αποδοτικότητας όσον αφορά τις *συνέργειες* μεταξύ του προγράμματος Τελωνεία 2020 και του προγράμματος Fiscalis 2020. Παρότι οι τομείς πολιτικής των δύο προγραμμάτων διαφέρουν, κοινός παρονομαστής τους είναι το γεγονός ότι επικεντρώνονται εξίσου στη διευκόλυνση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των διοικήσεων. Οι ομοιότητες αυτές προσφέρουν ευκαιρίες για συνέργειες, τόσο ως προς τις διοικητικές ρυθμίσεις όσο και ως προς την από κοινού εργασία, συμπεριλαμβανομένης της γόνιμης αλληλεπίδρασης και της από κοινού χρηματοδότησης κοινών δομικών στοιχείων όπως συστημάτων ΤΠ και παρόμοιων προσεγγίσεων όσον αφορά την ανάπτυξη ικανοτήτων και την κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού. Με τον τρόπο αυτόν διευκολύνεται ο συντονισμός των προσεγγίσεων και των διαδικασιών, ο οποίος διασφαλίζει τη συνοχή και δημιουργεί οικονομίες κλίμακας μέσω της μείωσης της αλληλεπικάλυψης των προσπάθειών. Σε επίπεδο περιεχομένου, οι συνέργειες είναι λιγότερο προφανείς, παρότι υπάρχουν ορισμένα αξιοσημείωτα παραδείγματα στον τομέα των ειδικών φόρων κατανάλωσης· πρόκειται για τομέα όπου η αρμοδιότητα συχνά επιμερίζεται μεταξύ των εθνικών φορολογικών και τελωνειακών διοικήσεων και το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 έχει παράσχει ειδική υποστήριξη κατά τον προσδιορισμό τομέων κοινού ενδιαφέροντος.

5. ΣΥΝΟΧΗ

Η *εσωτερική συνοχή* μεταξύ των διαφόρων χαρακτηριστικών, των στοιχείων και του σχεδιασμού του προγράμματος είναι ιδιαίτερα ισχυρή, με υψηλό επίπεδο συνέπειας μεταξύ της λογικής της παρέμβασης και των στόχων του προγράμματος και της εκτέλεσής του. Επιπλέον, οι διάφορες δραστηριότητες αλληλοενισχύονται και αλληλοσυμπληρώνονται, βελτιώνοντας τα αποτελέσματα του προγράμματος. Η ευρεία προσέγγιση συγκεκριμένων προβλημάτων που αντιμετωπίζονται από τα διάφορα στοιχεία του προγράμματος χαρακτηρίζει πολλά ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών, των οποίων η εφαρμογή και οι βελτιώσεις σε επιχειρησιακό επίπεδο υποστηρίζονται από κοινές δράσεις και δραστηριότητες εκπαίδευσης.

Όσον αφορά την *εξωτερική συνοχή*, το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 συμβαδίζει με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», στο πλαίσιο της οποίας συμβάλλει στην επίτευξη έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης μέσω της ενίσχυσης της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Υπό την έννοια αυτή, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των ευρύτερων πολιτικών της ΕΕ. Υποστηρίζοντας την εφαρμογή του ΕΤΚ, το πρόγραμμα συμβάλλει στην απλούστευση υφιστάμενων διαδικασιών οι οποίες έχουν τη δυνατότητα να διευκολύνουν το εμπόριο και να μειώσουν το κόστος για τις επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια, το πρόγραμμα συνάδει πλήρως με τον στόχο της ΕΕ για δημιουργία ενός σύγχρονου περιβάλλοντος χωρίς χαρτί για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις, ενώ παράλληλα διαφυλάσσει τα δημοσιονομικά, οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα της ΕΕ. Το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 συμβάλλει στη διευκόλυνση της κίνησης του νόμιμου εμπορίου και βοηθά τους αξιόπιστους εμπόρους που συμμορφώνονται με τη νομοθεσία να επωφελούνται από τη μέγιστη απλούστευση, με αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας. Καταπολεμά τον αυξανόμενο όγκο εμπορικών

συναλλαγών σε παράνομα, παραποιημένα ή επικίνδυνα εμπορεύματα που απειλούν την απασχόληση, την ανάπτυξη, την καινοτομία, την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων της ΕΕ, την ασφάλεια και την υγεία των Ευρωπαίων πολιτών.

Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1294/2013 αναφέρει ότι οι πόροι θα πρέπει να χρησιμοποιούνται από κοινού με άλλα χρηματοδοτικά μέσα που επιδιώκουν κοινούς στόχους και ότι οι δράσεις του προγράμματος θα πρέπει να διασφαλίζουν τη συνοχή στη χρήση των πόρων της ΕΕ που στηρίζουν τη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης. Υπάρχουν και άλλα χρηματοδοτικά μέσα τα οποία είναι επίσης διαθέσιμα για την κάλυψη των ειδικών αναγκών των εθνικών τελωνειακών διοικήσεων. Στην αξιολόγηση αναφέρεται ότι αυτή η συμπληρωματικότητα δεν αξιοποιείται επαρκώς. Δεν προβάλλεται επαρκώς, με αποτέλεσμα να παρατηρείται γενική έλλειψη ενημέρωσης μεταξύ των τελωνειακών διοικήσεων.

6. ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ

Η τελωνειακή πολιτική ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ. Ωστόσο, η εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας της ΕΕ –του ΕΤΚ– αποτελεί εθνική αρμοδιότητα. Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ δεν διασφαλίζει επαρκώς από μόνο του την εύρυθμη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης. Πρέπει να συμπληρώνεται με υποστηρικτικά μέτρα, όπως προβλέπεται στο πρόγραμμα Τελωνεία 2020, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η τελωνειακή νομοθεσία της ΕΕ εφαρμόζεται με συγκλίνοντα και συνεπή τρόπο σε εθνικό επίπεδο.

Όπως περιγράφεται παραπάνω, πολλές από τις δραστηριότητες των σύγχρονων τελωνείων είναι διασυνοριακής φύσης, καθώς εμπλέκουν και επηρεάζουν όλα τα κράτη μέλη. Επιτάσσουν την ανάληψη συλλογικής δράσης σε επίπεδο ΕΕ για την επίτευξη υψηλού επιπέδου συνεργασίας, με υψηλότερο λόγο κόστους/ωφέλειας από αυτόν που θα μπορούσε να επιτευχθεί αν κάθε κράτος μέλος κατάρτιζε επιμέρους πλαίσια συνεργασίας σε διμερή ή πολυμερή βάση. Τα ενδιαφερόμενα μέρη συμφώνησαν ότι το πρόγραμμα έχει αποδειχθεί αποτελεσματικό όσον αφορά την εξεύρεση λύσεων σε προβλήματα και ζητήματα με σαφή ενωσιακή διάσταση, συμπληρώνοντας (και όχι αναπαράγοντας) σε μεγάλο βαθμό πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο.

Οι τελωνειακές αρχές εντός της τελωνειακής ένωσης εφαρμόζουν τους ίδιους κανόνες. Όλα τα κράτη μέλη εξαρτώνται το ένα από το άλλο και χρειάζονται όσο το δυνατόν πληρέστερες πληροφορίες. Οι οικονομικοί φορείς αναμένουν, με τη σειρά τους, ίσο επίπεδο παροχής υπηρεσιών, ταχύτητας και προβλεψιμότητας των κανόνων και διαδικασιών όποτε χρειάζεται να έρθουν σε επαφή με τελωνεία. Αυτή η αλληλεξάρτηση απαιτεί συνεργασία και προσέγγιση των πρακτικών. Το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 έχει διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο για την επίτευξη αυτής της σύγκλισης.

Όπως αναφέρεται ανωτέρω, το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 έχει συντελέσει ειδικότερα στην υποστήριξη όλων των πτυχών της εφαρμογής του ΕΤΚ. Ο ΕΤΚ θα είχε ούτως ή άλλως εφαρμοστεί, αλλά χωρίς την υποστήριξη του προγράμματος, θα είχε πιθανότατα απαιτηθεί πολύ

μεγαλύτερο χρονικό διάστημα για την εφαρμογή του και θα είχαν προκύνει περισσότερες δυσκολίες. Το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 διασφάλισε την οικονομική βιωσιμότητα των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών και η έγκαιρη χρηματοδότησή τους έχει αποτελέσει στοιχείο καίριας σημασίας για την εξασφάλιση της διαθεσιμότητας και της ανταλλαγής δεδομένων για την αλυσίδα εφοδιασμού και πληροφοριών σχετικά με τους κινδύνους. Με τον τρόπο αυτόν, το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 έχει αποφέρει **οικονομίες κλίμακας** και **βελτιώσεις της αποδοτικότητας**, βοηθώντας τις εθνικές διοικήσεις –καθώς και τους οικονομικούς φορείς σε πολλές περιπτώσεις– να εξοικονομούν χρόνο και πόρους, ιδιαίτερα όσον αφορά τις συμμετέχουσες χώρες που διαθέτουν μικρότερες τελωνειακές διοικήσεις και λιγότερους πόρους. Οτιδήποτε συνδέεται με τη διαλειτουργικότητα και τη διασυνδεσιμότητα των κεντρικών συστημάτων ΤΠ συνιστά προστιθέμενη αξία για την ΕΕ. Τα συμβιωτικά χαρακτηριστικά της κεντρικής αρχιτεκτονικής των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών για τα τελωνεία είναι ασύγκριτα και δεν μπορούν να αναπαραχθούν σε εθνικό επίπεδο.

Παρότι τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών υποστηρίζουν την τελωνειακή ένωση σε τεχνικό επίπεδο μέσω των διαλειτουργικών και διασυνδεδεμένων συστημάτων, αποτελούν πλέον αναπόσπαστο μέρος της καθημερινής εργασίας των τελωνειακών υπαλλήλων και των οικονομικών φορέων και δεν θεωρούνται πλέον εκροές του προγράμματος Τελωνεία 2020. Οι κοινές δράσεις είναι με τη σειρά τους δυναμικές και παρέχουν στις διοικήσεις **απαράμιλλες ευκαιρίες συνεργασίας**, επικοινωνίας και δικτύωσης· εντέλει, αναπτύσσουν εμπιστοσύνη και οδηγούν σε μεγαλύτερη σύγκλιση των προσεγγίσεων και των πρακτικών. Το ίδιο ισχύει για τις δραστηριότητες εκπαίδευσης, οι οποίες έχουν βοηθήσει τις εθνικές τελωνειακές διοικήσεις όχι μόνο να κατανοήσουν και να εφαρμόσουν καλύτερα την τελωνειακή νομοθεσία της ΕΕ και τα σχετικά καθεστώτα, αλλά επίσης, και κυρίως, να το πράττουν με πιο ομοιόμορφο τρόπο. Οι βελτιώσεις της αποδοτικότητας υπήρξαν σημαντικότερες ιδιαίτερα για τις συμμετέχουσες χώρες που δεν διέθεταν ακόμη επαρκώς ανεπτυγμένα εθνικά προγράμματα εκπαίδευσης. Η ανάπτυξη τέτοιων προγραμμάτων θα ήταν δύσκολη ή ακατόρθωτη εάν οι εν λόγω χώρες ενεργούσαν μόνες. Εντέλει, το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 έχει συμβάλει στη σύγκλιση των εθνικών προσεγγίσεων, μέσω της ανάπτυξης εμπιστοσύνης και της διαμόρφωσης ενιαίας επιχειρηματολογίας και κοινού οράματος.

Εάν δεν υπήρχε το πρόγραμμα, η συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών θα βασιζόταν σε μη διαρθρωμένες σχέσεις, επίσημους και χρονοβόρους διαύλους και συμφωνίες αμοιβαιότητας, των οποίων η πρακτική εφαρμογή και διατήρηση θα ήταν σημαντικά δυσχερέστερες και δαπανηρότερες. Δεδομένης της κλίμακας των δραστηριοτήτων του προγράμματος Τελωνεία 2020 όσον αφορά την πληθώρα των κοινών δράσεων, τον πολύπλευρο χαρακτήρα των θεμάτων, την ευρωπαϊκή τους διάσταση ή την πανευρωπαϊκή συμμετοχή σε δράσεις και εκπαίδευση, δύσκολα μπορεί κανείς να φανταστεί τη διοργάνωση παρόμοιων δραστηριοτήτων σε οποιοδήποτε άλλο επίπεδο. Όσον αφορά τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών, εάν δεν υπήρχε μελλοντική χρηματοδότηση για τη συνεχή ανάπτυξη και συντήρησή τους, θα ήταν δύσκολη η χρήση τους πέραν του μεσοπρόθεσμου ορίζοντα. Θα

υπήρχε μεγάλος κίνδυνος να καταστούν παρωχημένα, με αποτέλεσμα την απώλεια των οικονομιών κλίμακας και των μειώσεων του συνολικού κόστους.

Το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 έχει παραγάγει απτά αποτελέσματα και έχει βοηθήσει τους τελωνειακούς υπαλλήλους να αποκτήσουν δεξιότητες και να ανταλλάξουν εμπειρίες. Ωστόσο, κανένα από τα αποτελέσματα του προγράμματος δεν θα ήταν πιθανό να συνεχιστεί πέραν του βραχυπρόθεσμου ορίζοντα σε περίπτωση διακοπής του προγράμματος. Οι υφιστάμενες διαφορές θα διατηρούνταν και τα δίκτυα που έχουν δημιουργηθεί και βελτιωθεί χάρη στην πολυετή συνεργασία θα οδηγούνταν σε μαρασμό.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα *συναφές* για την κάλυψη των αναγκών των τελωνειακών διοικήσεων, των οικονομικών φορέων, των Ευρωπαίων πολιτών και της τελωνειακής ένωσης στο σύνολό της. Με την πάροδο των ετών, έχει καταστεί αναπόσπαστο μέρος του εθνικού και του ευρωπαϊκού τελωνειακού τοπίου και των εθνικών και των ευρωπαϊκών πολιτικών, διεργασιών και διαδικασιών, παρέχοντας διαλειτουργικά, διασυνδεδεμένα και αξιόπιστα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη εξαρτώνται το ένα από το άλλο για την ορθή εκτέλεση των τελωνειακών τους καθηκόντων, χρειάζονται αποτελεσματικά και αποδοτικά εργαλεία επικοινωνίας, ανταλλαγής πληροφοριών και συνολικής συνεργασίας, τα οποία αποτελούν στο σύνολό τους στόχο του προγράμματος.

Το πρόγραμμα έχει αποδειχθεί *αποτελεσματικό* όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του και έχει συμβάλει σημαντικά στην εύρυθμη λειτουργία και στον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης. Έχει προωθήσει τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών, μέσω δραστηριοτήτων οι οποίες εκτείνονται από τη διευκόλυνση της σύγκλισης σε στρατηγικό επίπεδο έως την εναρμόνιση των προσεγγίσεων, της ερμηνείας, των διοικητικών διαδικασιών, των βέλτιστων πρακτικών και των κανόνων σε επιχειρησιακό επίπεδο. Η ασφαλής πλατφόρμα για την ανταλλαγή πληροφοριών έχει συμβάλει στη μείωση της απροθυμίας των κρατών μελών και των οικονομικών φορέων για ανταλλαγή ευαίσθητων δεδομένων και στην ανάπτυξη εμπιστοσύνης. Η αξία των ανθρώπινων δικτύων και των προσωπικών επαφών συγκαταλέγεται μεταξύ των οφελών του προγράμματος που τυγχάνουν μεγαλύτερης εκτίμησης.

Η *ενισχυμένη συνεργασία* και *εμπιστοσύνη* έχουν βοηθήσει τα κράτη μέλη να παρέχουν αμοιβαία στήριξη όσον αφορά την προστασία των δημοσιονομικών και οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και των κρατών μελών της, καθώς και την αύξηση της ασφάλειας και της προστασίας χάρη στην αποδοτική ανταλλαγή αξιόπιστων πληροφοριών. Όσον αφορά την αύξηση των διοικητικών ικανοτήτων των τελωνειακών αρχών, το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 έχει διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο βοηθώντας τις τελωνειακές διοικήσεις να προετοιμαστούν για την επίσημη υιοθέτηση του ΕΤΚ χάρη στην ανάπτυξη κοινής κατανόησης των νομικών απαιτήσεων, την εναρμόνιση της ερμηνείας των τελωνειακών διατάξεων, την τυποποίηση της

ορολογίας και την ενίσχυση της ομοιομορφίας κατά την εφαρμογή των μεθόδων εργασίας του ΕΤΚ.

Όσον αφορά την **αποδοτικότητα**, το στοιχείο που χαρακτηρίζεται από την υψηλότερη ένταση πόρων –τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών– είναι επίσης το πλέον χρήσιμο, καθώς αποφέρει διάφορα οφέλη σε όλους τους τομείς των τελωνειακών δραστηριοτήτων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η τυποποίηση των τελωνειακών καθεστώτων, η ομοιόμορφη εφαρμογή του τελωνειακού δικαίου, η ανταλλαγή πληροφοριών και η δημιουργία οικονομιών κλίμακας, ειδικότερα μέσω των κεντρικών συστημάτων. Τα συστήματα αυτά χρησιμοποιούνται στις καθημερινές δραστηριότητες των τελωνειακών αρχών και των οικονομικών φορέων και η σημασία τους όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό των τελωνείων για τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος χωρίς χαρτί έχει υπάρξει πολύτιμη. Διάφορα οφέλη προκύπτουν από τις κοινές δράσεις και τις δραστηριότητες εκπαίδευσης, οι οποίες παρέχουν πλαίσιο για ευρεία και χωρίς αποκλεισμούς συνεχή συνεργασία, καθώς αυξάνουν την κατανόηση, τις γνώσεις και την ικανότητα, δημιουργούν επαγγελματικές σχέσεις και λειτουργούν ως καταλύτες. Τα κοινά συστήματα ΤΠ και οι βάσεις δεδομένων που λαμβάνουν στήριξη από το πρόγραμμα οδηγούν απευθείας σε ένα απλούστερο, αρτιότερο και πιο αξιόπιστο τεχνολογικό πλαίσιο του οποίου η συντήρηση και η υποστήριξη είναι εύκολες.

Το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των ευρύτερων πολιτικών της ΕΕ και **συνάδει** με τον στόχο της ΕΕ για δημιουργία ενός σύγχρονου περιβάλλοντος χωρίς χαρτί για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις, ενώ παράλληλα διαφυλάσσει τα δημοσιονομικά, οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα και την ευημερία της ΕΕ. Υποστηρίζοντας την εφαρμογή του ΕΤΚ, το πρόγραμμα συμβάλλει στη διευκόλυνση του εμπορίου και στη μείωση του κόστους για τις επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητάς τους.

Η μεγαλύτερη **προστιθέμενη αξία για την ΕΕ** του προγράμματος Τελωνεία 2020 έγκειται στην υποστήριξη όλων των πτυχών της εφαρμογής του ΕΤΚ, οι οποίες απαιτούν λύσεις σε επίπεδο ΕΕ για τα προβλήματα της ΕΕ και στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών· τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόζουν τους ίδιους κανόνες και να παρέχουν αμοιβαία συνδρομή για την επίτευξη των στόχων της τελωνειακής ένωσης. Το πρόγραμμα έχει διασφαλίσει την οικονομική βιωσιμότητα των διαλειτουργικών και διασυνδεδεμένων ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών, εκπληρώνοντας τις απαιτήσεις του ΕΤΚ με μεγαλύτερες οικονομίες κλίμακας και αποδοτικότητα. Τα συμβιωτικά χαρακτηριστικά της κεντρικής πανευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής ΤΠ για τα τελωνεία είναι ασύγκριτα και δεν μπορούν να αναπαραχθούν σε εθνικό επίπεδο. Οι κοινές δράσεις έχουν παράσχει επίσης στις διοικήσεις απaráμιλλες ευκαιρίες συνεργασίας, επικοινωνίας και δικτύωσης, αναπτύσσοντας την εμπιστοσύνη και οδηγώντας σε μεγαλύτερη σύγκλιση των προσεγγίσεων και των πρακτικών. Δεδομένης της κλίμακας των δραστηριοτήτων του προγράμματος Τελωνεία 2020, του πολύπλευρου χαρακτήρα των θεμάτων και της ευρωπαϊκής ή πανευρωπαϊκής διάστασής τους, δύσκολα μπορεί κανείς να φανταστεί τη διοργάνωση παρόμοιων δραστηριοτήτων σε οποιοδήποτε άλλο επίπεδο. Κανένα από τα

αποτελέσματα του προγράμματος δεν θα ήταν πιθανό να συνεχιστεί πέραν του βραχυπρόθεσμου ορίζοντα σε περίπτωση διακοπής του προγράμματος. Οι υφιστάμενες διαφορές θα διατηρούνταν και τα δίκτυα που έχουν δημιουργηθεί και βελτιωθεί χάρη στην πολυετή συνεργασία θα οδηγούνταν σε μαρasmus. Η λειτουργία της τελωνειακής ένωσης και η περαιτέρω ολοκλήρωση των εθνικών τελωνειακών αρχών που είναι αρμόδιες για αυτήν παραμένουν πλήρως εξαρτώμενες από το πρόγραμμα Τελωνεία. Δεδομένων των ταχύτατων αλλαγών και των προκλήσεων τις οποίες θα κληθεί να αντιμετωπίσει η τελωνειακή ένωση, η συνεχής υποστήριξη του προγράμματος είναι απαραίτητη.