ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 29.1.2026
COM(2026) 40 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

σχετικά με την ενδιάμεση αξιολόγηση του προγράμματος «Τελωνεία» για τη συνεργασία στον τομέα των τελωνείων για την περίοδο 2021-2027

{SWD(2026) 20 final}

1. Εισαγωγή

Η Τελωνειακή Ένωση της ΕΕ, ως αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που βασίζεται στον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα[1] (στο εξής: ΕΤΚ), αποτελεί βασικό πυλώνα της ενιαίας αγοράς. Εγγυάται την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός του τελωνειακού εδάφους της ΕΕ, ενώ παράλληλα εφαρμόζει ενιαίο δασμολόγιο και εναρμονισμένους κανόνες στα εξωτερικά σύνορα. Ο ΕΤΚ, ο οποίος εκδόθηκε το 2013 και εφαρμόζεται σταδιακά από το 2016, όρισε το πλαίσιο για ένα πλήρως ηλεκτρονικό τελωνειακό περιβάλλον χωρίς χαρτί και για την ομοιόμορφη εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας σε όλα τα κράτη μέλη. Η υλοποίηση αυτού του οράματος απαιτεί όχι μόνο εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο, αλλά και σημαντικές κοινές επενδύσεις σε ευρωπαϊκά ηλεκτρονικά συστήματα (στο εξής: ΕΗΣ) μεγάλης κλίμακας, κοινές μεθόδους εργασίας και κατάρτιση, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι τελωνειακές διοικήσεις μπορούν να λειτουργούν απρόσκοπτα ως ενιαίο σύνολο. Το πρόγραμμα «Τελωνεία» είναι το ειδικό εργαλείο για την παροχή αυτής της στήριξης. Συγκεντρώνει πόρους και εμπειρογνωσία για τη διατήρηση της λειτουργίας της Τελωνειακή Ένωσης σε ένα πλαίσιο αυξανόμενου όγκου εμπορικών συναλλαγών, νέων τεχνολογιών και μεταβαλλόμενων γεωπολιτικών πιέσεων.

Το πρόγραμμα «Τελωνεία» για την περίοδο 2021-2027, το οποίο διέπεται από τον κανονισμό (ΕΕ) 2021/444, είναι το πρόγραμμα συνεργασίας της ΕΕ στον τομέα των τελωνείων το οποίο βρίσκεται σε εξέλιξη και διαρκεί από το 2021 έως το 2027. Στόχος του είναι η στήριξη της Τελωνειακή Ένωσης και της συνεργασίας και ενιαίας δράσης των τελωνειακών αρχών για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και των κρατών μελών της, τη διαφύλαξη της ασφάλειας και της προστασίας στο εσωτερικό της Ένωσης και την προστασία της Ένωσης από το αθέμιτο και παράνομο εμπόριο, με παράλληλη διευκόλυνση των νόμιμων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Το πρόγραμμα στηρίζει την κατάρτιση και την ομοιόμορφη εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας και πολιτικής σε ολόκληρη την Ευρώπη· τη συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών αρχών· την ανάπτυξη διοικητικών ικανοτήτων και ικανοτήτων στον τομέα της τεχνολογίας των πληροφοριών (στο εξής: ΤΠ), συμπεριλαμβανομένων των ικανοτήτων και της κατάρτισης των ανθρώπινων πόρων, καθώς και την ανάπτυξη και λειτουργία των ΕΗΣ· και την καινοτομία στον τομέα της τελωνειακής πολιτικής.

Το πρόγραμμα έχει προϋπολογισμό ύψους 950 εκατ. EUR για την περίοδο 2021-2027, η οποία είναι η περίοδος του τρέχοντος πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (στο εξής: ΠΔΠ). Σε σύγκριση με το προηγούμενο πρόγραμμα, το πρόγραμμα «Τελωνεία» 2020 (523 εκατ. EUR), ο προϋπολογισμός του τρέχοντος προγράμματος σχεδόν διπλασιάστηκε. Αυτό αντικατοπτρίζει την κλίμακα της ψηφιοποίησης και τον φιλόδοξο επιχειρησιακό στόχο που ισχύει στο πλαίσιο του παρόντος ΠΔΠ για την εφαρμογή του ΕΤΚ, ενώ η πλήρης εφαρμογή του προγράμματος εργασίας του ΕΤΚ θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2025. Η χρηματοδότηση αυτή καθιστά δυνατή την ανάπτυξη προηγμένων ηλεκτρονικών συστημάτων με τα οποία εξορθολογίζονται οι τελωνειακές διαδικασίες, ενισχύεται η ασφάλεια

[1] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα.

της ενιαίας αγοράς της ΕΕ και εξοπλίζονται καλύτερα οι τελωνειακές αρχές προκειμένου να ανταποκρίνονται στις αναδυόμενες προκλήσεις του παγκόσμιου εμπορίου.

Το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού (πάνω από 90 %) διατίθεται για την ανάπτυξη και τη διατήρηση των κοινών συνιστωσών των ΕΗΣ, οι οποίες αναπτύσσονται σε επίπεδο Ένωσης και είναι διαθέσιμες για όλα τα κράτη μέλη. Οι συνιστώσες αυτές καθιστούν δυνατή την αποτελεσματική εφαρμογή της Τελωνειακή Ένωσης και δίνουν τη δυνατότητα στις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών να συνεργάζονται αποτελεσματικά μεταξύ τους. Τα συστήματα έχουν σχεδιαστεί με σκοπό τη δημιουργία ενός απρόσκοπτου και ασφαλούς ηλεκτρονικού περιβάλλοντος για την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των τελωνειακών αρχών και με τους οικονομικούς φορείς, καθώς και για τη διασφάλιση της ορθής διαχείρισης των κινδύνων.

Το υπόλοιπο του προϋπολογισμού χρησιμοποιείται για τη στήριξη συνεργατικών δραστηριοτήτων και δραστηριοτήτων που αφορούν τις ικανότητες των ανθρώπινων πόρων. Αυτές ενισχύουν την επιχειρησιακή ικανότητα και τις επιδόσεις των εθνικών τελωνειακών διοικήσεων και τις βοηθούν να συνεργάζονται και να ανταλλάσσουν γνώσεις. Ειδικότερα, παρέχεται στήριξη για συνεργασία βάσει έργων, κατάρτιση, ομάδες εργασίας, σεμινάρια και εργαστήρια, επισκέψεις εργασίας και ομάδες εμπειρογνωμόνων, δηλαδή δομημένη συνεργασία μεταξύ μεταβλητού αριθμού συμμετεχόντων κρατών μελών που ενδιαφέρονται για ένα συγκεκριμένο θέμα. Η κατάρτιση παρέχεται μέσω της διαδικτυακής πύλης μάθησης της ΕΕ για τελωνειακά και φορολογικά θέματα [που αποκαλείται επίσης «σύστημα διαχείρισης της μάθησης» (στο εξής: LMS)].

2. Πορίσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης

Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει τα πορίσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης του προγράμματος «Τελωνεία» για την περίοδο 2021-2027, σύμφωνα με το άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/444. Βασίζεται σε έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, το οποίο εξετάζει λεπτομερώς την εκτέλεση και τις επιδόσεις του προγράμματος «Τελωνεία» μέχρι σήμερα (2021-2024). Για την ενδιάμεση αξιολόγηση εφαρμόζονται τα κριτήρια «βελτίωσης της νομοθεσίας» προκειμένου να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η συνοχή, η ενωσιακή προστιθέμενη αξία και η συνάφεια του προγράμματος. Υπάρχει σαφής εστίαση στις κοινές συνιστώσες των ΕΗΣ, αλλά με την ενδιάμεση αξιολόγηση επικαιροποιείται επίσης η ανάλυση των συνεργατικών δραστηριοτήτων που διενεργήθηκαν στο πλαίσιο προηγούμενων μελετών. Η εν λόγω αξιολόγηση εστιάζει σε νέες πτυχές του τρέχοντος προγράμματος, όπως δραστηριότητες που σχετίζονται με την ανάπτυξη ικανοτήτων και την κοινή κατάρτιση, καθώς και δραστηριότητες καινοτομίας. Οι ομάδες εμπειρογνωμόνων αποτελούν επίσης μέρος της ανάλυσης, καθώς οι δραστηριότητες αυτές είναι πιο πρόσφατες σε σύγκριση με άλλες δραστηριότητες συνεργασίας, οι οποίες θεσπίστηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος «Τελωνεία» 2020.

Όσον αφορά τη μεθοδολογία, η ενδιάμεση αξιολόγηση συνδυάζει δείκτες του πλαισίου παρακολούθησης και αξιολόγησης (στο εξής: ΠΠΑ) σε επίπεδο χαρτοφυλακίου με

εμπεριστατωμένες πληροφορίες από την έρευνα περιπτωσιολογικών μελετών σχετικά με τις κοινές συνιστώσες των ΕΗΣ. Συμπληρώνεται με στοχευμένη και γενική έρευνα που καλύπτει το εύρος της στήριξης του προγράμματος. Η προσέγγιση αυτή αντικατοπτρίζει την αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι τα ΕΗΣ αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών, και αντιμετωπίζει τις ελλείψεις στοιχείων από προηγούμενους κύκλους αξιολόγησης. Εκπονήθηκαν τέσσερις αυτοτελείς περιπτωσιολογικές μελέτες για συγκεκριμένα ΕΗΣ, καθώς και μια περιπτωσιολογική μελέτη για το LMS:

- το **νέο σύστημα ελέγχου εισαγωγών της ΕΕ (στο εξής: ICS2)**, το οποίο στηρίζει τις προσπάθειες για την παροχή ασφάλειας και προστασίας της Ένωσης μέσω έγκαιρης συλλογής και ανάλυσης πληροφοριών σχετικά με τα εμπορεύματα που εισέρχονται στην ΕΕ, ώστε να εντοπίζονται φορτία που ενδεχομένως ενέχουν υψηλό επίπεδο κινδύνου·
- το **σύστημα που αναπτύχθηκε ως αποδεικτικό ενωσιακού χαρακτήρα (στο εξής: PoUS)**, το οποίο έχει ως στόχο να καταστήσει τις διαδικασίες πιο ομοιόμορφες σε ολόκληρη την ΕΕ και να συμβάλει στη θέσπιση μιας πιο συνεκτικής, εναρμονισμένης και, ως εκ τούτου, απλουστευμένης διαδικασίας όσον αφορά τον τελωνειακό χαρακτήρα των ενωσιακών εμπορευμάτων·
- το **νέο σύστημα κεντρικού τελωνισμού για εισαγωγή της ΕΕ (στο εξής: CCI της ΕΕ)**, το οποίο δίνει τη δυνατότητα σε αξιόπιστους συναλλασσομένους που έχουν λάβει σχετική άδεια από το CCI να υποβάλουν τελωνειακές διασαφήσεις σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ, ενώ τα εμπορεύματα προσκομίζονται για εκτελωνισμό σε άλλο κράτος μέλος. Αυτό διευκολύνει το εμπόριο και, παράλληλα, στηρίζει την αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων και έναν κοινό μηχανισμό για τη διαχείριση των τελωνειακών ελέγχων, και διασφαλίζει την ορθή είσπραξη των δασμών και άλλων επιβαρύνσεων·
- η **ψηφιοποίηση των νέων ελέγχων στην εισαγωγή πολιτιστικών αγαθών (στο εξής: ICG)**, συμπεριλαμβανομένης της ψηφιακής συνεργασίας με τις τελωνειακές αρχές μέσω του περιβάλλοντος ενιαίας θυρίδας της ΕΕ για τα τελωνεία. Δεδομένου ότι το σύστημα αυτό (συμπεριλαμβανομένων των σχετικών ελέγχων) δεν επρόκειτο να τεθεί σε εφαρμογή πριν από τις 28 Ιουνίου 2025, η εν λόγω περιπτωσιολογική μελέτη εστίασε στην προσέγγιση διαχείρισης για την ανάπτυξη της ICG·
- η περιπτωσιολογική μελέτη για το **LMS**, που εκπονήθηκε για να παράσχει ανάλυση κόστους-οφέλους για αυτή τη νέα διαδικτυακή πύλη με βάση έρευνα μεταξύ των χρηστών, έρευνα της ομάδας στήριξης της κατάρτισης που είχε προηγουμένως διενεργηθεί από τη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (στο εξής: ΓΔ TAXUD), συνεντεύξεις με υπαλλήλους της ΓΔ TAXUD και υπαλλήλους κατάρτισης των κρατών μελών, καθώς και έρευνα τεκμηρίωσης.

Οι προσπάθειες συλλογής δεδομένων για τη συνολική αξιολόγηση του προγράμματος σχεδιάστηκαν έτσι ώστε να είναι ολοκληρωμένες, δίνοντας παράλληλα προτεραιότητα στην πρωτογενή έρευνα σχετικά με τα βασικά ζητήματα. Αυτό περιλάμβανε έρευνα τεκμηρίωσης (η οποία κάλυπτε, μεταξύ άλλων, δεδομένα από το ΠΠΑ), στοχευμένες συνεντεύξεις με συμφεροντούχους, συμπεριλαμβανομένων υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπαλλήλων των τελωνειακών διοικήσεων και οικονομικών φορέων, καθώς και έρευνα των εθνικών τελωνειακών αρχών.

2.1. Αποτελεσματικότητα

Η στήριξη του προγράμματος «Τελωνεία» για **τις κοινές συνιστώσες των ΕΗΣ** συμβάλλει καθοριστικά στην εφαρμογή της τελωνειακής πολιτικής της ΕΕ και στην προώθηση των συστημάτων του ΕΤΚ πριν από την προθεσμία εγκατάστασης του 2025. Αυτό επιβεβαιώνεται από την ενδιάμεση αξιολόγηση. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτη είναι η πρόοδος ως προς την ανάπτυξη του ICS2 που βρίσκεται σε εξέλιξη, η οποία είναι σημαντική από δημοσιονομική άποψη και έχει ήδη συμβάλει στην ασφάλεια και την προστασία της Ένωσης με την κατάσχεση πιο επικίνδυνων εμπορευμάτων. Αυτό το σύνθετο έργο που αναπτύχθηκε σε κεντρικό επίπεδο ήταν εξαιρετικά τεχνικό και παρουσίασε προκλήσεις, αλλά η επιτυχία του αποτελεί καλό οιωνό για μελλοντικές πρωτοβουλίες που τελούν υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής. Με την ενδιάμεση αξιολόγηση επιβεβαιώθηκε πόσο σημαντική είναι η στήριξη του προγράμματος για τα ΕΗΣ, αλλά επισημάνθηκε επίσης ότι, για ορισμένα νεότερα συστήματα, όπως το PoUS και το CCI της ΕΕ, τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν καθυστερήσεις στην ανάπτυξη εθνικών συνιστωσών και στη σύνδεσή τους με το κεντρικό σύστημα.

Οι **συνεργατικές δραστηριότητες** που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα εξακολουθούν να αποφέρουν σημαντικά αποτελέσματα. Οι δραστηριότητες αυτές αποτελούν την ανθρώπινη διάσταση του προγράμματος. Υποστηρίζουν τη δικτύωση, την ανάληψη ευθύνης για την αντιμετώπιση των προκλήσεων και τις ευκαιρίες μάθησης. Διασφαλίζουν επίσης τη συνεπή κατάρτιση σε ολόκληρη την ΕΕ, διευκολύνουν την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και προωθούν κοινές λύσεις. Οι ομάδες εμπειρογνωμόνων έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικές όσον αφορά την παροχή ευκαιριών συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών τελωνειακών αρχών, λειτουργώντας ως πλατφόρμες για τη συγκέντρωση εμπειρογνωσίας με σκοπό την εκτέλεση εργασιών σε συγκεκριμένους τομείς και την διενέργεια επιχειρησιακών δραστηριοτήτων.

Το νέο **LMS**, το οποίο δρομολογήθηκε το 2021, αντικατέστησε επιτυχώς την κατακερματισμένη προσέγγιση που ακολουθούνταν προηγουμένως, όταν οι δραστηριότητες κατάρτισης ήταν διάσπαρτες σε διάφορους ιστοτόπους. Οι χρήστες εκτιμούν το γεγονός ότι βρίσκουν όλες τις δραστηριότητες σε μία διαδικτυακή πύλη, η οποία έχει χαρακτηριστικά που θεωρούνται γενικά πολύ υποβοηθητικά. Αυτό αύξησε την πιθανότητα παρακολούθησης των διαθέσιμων μαθημάτων από τους εθνικούς υπαλλήλους. Υπάρχουν πλέον διαθέσιμα επαρκή δεδομένα για τις τάσεις που αφορούν τη χρήση του συστήματος, τα οποία καθιστούν δυνατό να εξεταστεί το ενδεχόμενο καθορισμού στόχων και να αναζητηθούν τρόποι για περαιτέρω επέκταση του ακροατηρίου στο οποίο απευθύνεται το σύστημα. Αυτό περιλαμβάνει την αντιμετώπιση των δυσκολιών που έχουν τα κράτη μέλη να αυξήσουν τη χρήση της λειτουργίας, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να συνδέσουν τα δικά τους συστήματα διαχείρισης της μάθησης απευθείας με το LMS.

Η τρέχουσα έκδοση του προγράμματος εισήγαγε την **καινοτομία** ως ειδικό στόχο και είδος δράσης, ώστε να δημιουργηθούν νέες δραστηριότητες για την αντιμετώπιση αναδυόμενων προκλήσεων. Οι αρχικές προσδοκίες δεν έχουν εκπληρωθεί ακόμη. Αυτό οφείλεται στον χρόνο που απαιτήθηκε για την ενσωμάτωση αυτού του νέου ειδικού στόχου και για τον ορισμό της έννοιας της καινοτομίας και των επιλέξιμων δραστηριοτήτων. Η ειδική ηγεσία για την

προώθηση δραστηριοτήτων στον τομέα αυτόν ή για τη δημιουργία συνεργειών με άλλες μορφές ενωσιακής στήριξης στον εν λόγω τομέα θα μπορούσε να έχει διασφαλίσει μεγαλύτερη πρόοδο.

2.2. Αποδοτικότητα

Στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αξιολόγησης χρησιμοποιήθηκε μια προσέγγιση αντιπαραδείγματος για την εκτίμηση της οικονομικής αποδοτικότητας τριών από τα εξεταζόμενα **ΕΗΣ**: ICS2, PoUS και CCI της ΕΕ. Διαπιστώθηκε ότι η προσέγγιση που ακολουθήθηκε για την ανάπτυξη των συστημάτων αυτών ήταν οικονομικά αποδοτικότερη από τις πιθανές εναλλακτικές επιλογές, οι οποίες θα απαιτούσαν περισσότερους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους σε εθνικό επίπεδο. Η ηγεσία της Επιτροπής έτυχε ευνοϊκής υποδοχής από τις εθνικές τελωνειακές διοικήσεις και συμφεροντούχους του κλάδου, ενώ οι περισσότερες ανεπάρκειες προέκυψαν από αποκεντρωμένες πτυχές των ΕΗΣ. Τα σχόλια του κλάδου κατέδειξαν πόσο σημαντική είναι η φιλική προς τις επιχειρήσεις επικοινωνία για τη διευκόλυνση της έγκαιρης συμμόρφωσης, ιδίως όταν πρόκειται για σύνθετα έργα. Επισήμαναν επίσης ότι απαιτούνται σαφή χρονοδιαγράμματα για την εγκατάσταση των συστημάτων, τα οποία θα καθιστούν δυνατή τη σταδιακή ή κλιμακωτή εφαρμογή όταν τα συστήματα είναι πολύπλοκα. Μολονότι οι έλεγχοι στο πλαίσιο της ICG δεν είχαν ακόμη εφαρμοστεί, η διαδικασία ανάπτυξης έτυχε ευνοϊκής υποδοχής από τα κράτη μέλη, και μια ορθή πρακτική περιλάμβανε την επαναχρησιμοποίηση μιας υφιστάμενης ενότητας που ανέπτυξε η Γενική Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων.

Από την ενδιάμεση αξιολόγηση προέκυψε ότι οι **συνεργατικές δραστηριότητες** εκτιμώνται και είναι συνολικά επωφελείς. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν συμμετέχουν τόσο ενεργά σε ομάδες εμπειρογνωμόνων όσο θα μπορούσαν. Αντιμετωπίζουν προκλήσεις πόρων που εμποδίζουν την ενεργό συμμετοχή, και ο διοικητικός φόρτος είναι ιδιαίτερα έντονος για όσους κατέχουν ηγετικούς ρόλους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να διστάζουν να αναλάβουν αυτούς τους ρόλους.

Η ενδιάμεση αξιολόγηση βασίστηκε εκτενώς στους δείκτες που καθορίζονται στο παράρτημα ΙΙ του κανονισμού (ΕΕ) 2021/444 σχετικά με το πρόγραμμα, καθώς και στη συμπληρωματική κατ' εξουσιοδότηση πράξη[2] και στο σχετικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για το **ΠΠΑ**[3]. Το νέο πλαίσιο που εφαρμόζεται από το 2021 έχει βελτιωθεί σημαντικά σε σύγκριση με το προηγούμενο. Ωστόσο, εξακολουθεί να μην είναι το βέλτιστο όσον αφορά τα συλλεγόμενα δεδομένα και τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιούνται αυτά τα δεδομένα στη συνέχεια. Εν μέρει, αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το ΠΠΑ παραμένει σχετικά δύσκαμπτο, με περίπου 40 διαφοροποιημένους δείκτες, παρά το τελευταίο κύμα εξορθολογισμού.

[2] Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2022/2565 της Επιτροπής για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/444 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με διατάξεις σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου παρακολούθησης και αξιολόγησης.
[3] SWD(2023) 24 final.

2.3. Συνοχή

Μια καινοτομία στο πλαίσιο της τρέχουσας περιόδου προγραμματισμού ήταν η θέσπιση (με διαφορετική νομική βάση) του **μέσου για τον εξοπλισμό τελωνειακών ελέγχων (στο εξής: CCEI)**[4]. Το μέσο στηρίζει την αγορά τελωνειακού εξοπλισμού, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι τελωνειακές αρχές μπορούν να διενεργούν πιο εξελιγμένους και συνεκτικούς τελωνειακούς ελέγχους. Το πρόγραμμα «Τελωνεία» συμπληρώνει αυτό το νέο μέσο βελτιώνοντας τις γνώσεις των υπαλλήλων σχετικά με τις διαθέσιμες τεχνολογίες και τον βέλτιστο τρόπο χρήσης τους. Αυτό επιτυγχάνεται με την παροχή ενός φόρουμ για την ανταλλαγή γνώσεων και ορθών πρακτικών. Ο αυξανόμενος αριθμός εργασιών που εκτελούνται από τις τελωνειακές αρχές κατά τη διάρκεια του τελωνειακού ελέγχου (οι οποίες συνδέονται κυρίως με απαγορεύσεις και περιορισμούς στη διακίνηση εμπορευμάτων διαμέσου των εξωτερικών συνόρων) καθιστά ολοένα και πιο σημαντική τη συνοχή της στήριξης του προγράμματος με άλλα μέσα, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, του αδελφού προγράμματος που διαχειρίζεται η ΓΔ TAXUD για την εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής (**πρόγραμμα Fiscalis**[5]) και του CCEI. Η ενδιάμεση αξιολόγηση παρέχει στοιχεία που αποδεικνύουν ότι το πρόγραμμα έχει σαφείς συνέργειες και συμπληρωματικότητα τόσο με το πρόγραμμα Fiscalis όσο και με το CCEI. Ένα παράδειγμα είναι η διαδικτυακή πύλη LMS, για την οποία υπάρχει βελτιωμένη συνοχή με το πρόγραμμα Fiscalis ως αποτέλεσμα της νέας κοινής διαδικτυακής πύλης. Η διαδικτυακή πύλη LMS χρησιμοποιείται επίσης για την παροχή κατάρτισης σχετικά με τον εξοπλισμό τελωνειακών ελέγχων. Οι επίσημοι και ανεπίσημοι μηχανισμοί διασφαλίζουν τη συνοχή μεταξύ των προγραμμάτων «Τελωνεία» και «Fiscalis» και στηρίζουν τη μεταξύ τους συνεργασία. Αυτό περιλαμβάνει ευθυγραμμισμένες προσεγγίσεις/αρχές και διαδικασίες διαχείρισης του προγράμματος, π.χ. εναρμονισμένους επιχειρησιακούς οδηγούς, κοινά υποδείγματα και κοινές συνεδριάσεις των εθνικών συντονιστών των προγραμμάτων «Τελωνεία» και «Fiscalis».

Όπως και στην περίπτωση του προηγούμενου προγράμματος, έχει διασφαλιστεί η συνοχή του τρέχοντος προγράμματος με άλλα σχετικά μέσα, αλλά αυτή απαιτεί συνεχείς προληπτικές προσπάθειες και δεν θα πρέπει να θεωρείται δεδομένη. Ειδικότερα, δεδομένου του ειδικού στόχου που αφορά την προώθηση της καινοτομίας στον τομέα της τελωνειακής πολιτικής, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν καλύτερα οι συνέργειες με το πρόγραμμα **«Ορίζων Ευρώπη»**[6]. Πιθανές συνέργειες θα μπορούσαν επίσης να αξιοποιηθούν με τη χρήση του Μέσου Τεχνικής Υποστήριξης[7].

[4] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1077 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, του μέσου χρηματοδοτικής στήριξης για τον εξοπλισμό τελωνειακών ελέγχων.
[5] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/847 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του προγράμματος «Fiscalis» για τη συνεργασία στον τομέα της φορολογίας.
[6] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/695 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του προγράμματος-πλαισίου έρευνας και καινοτομίας «Ορίζων Ευρώπη».
[7] Βλ.: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_el.

2.4. Ενωσιακή προστιθέμενη αξία

Οι αναλύσεις με αντιπαραδείγματα που χρησιμοποιούνται στην ενδιάμεση αξιολόγηση καθιστούν δυνατή την τεκμηριωμένη απόδειξη της προστιθέμενης αξίας που έχει ο ρόλος της ΕΕ για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη επίτευξη των στόχων του προγράμματος. Όσον αφορά το ICS2, τα στοιχεία καταδεικνύουν ότι η κεντρική προσέγγιση είναι δύο έως τέσσερις φορές πιο οικονομικά αποδοτική από την εναλλακτική επιλογή. Οι παρατηρήσεις που συγκεντρώθηκαν για το PoUS επιβεβαιώνουν ότι, στο πλαίσιο και των δύο σεναρίων αντιπαραδείγματος που εξετάστηκαν, η συνολική οικονομική επιβάρυνση των εθνικών προϋπολογισμών θα ήταν σημαντικά υψηλότερη απ' ό,τι στο πλαίσιο του υβριδικού συστήματος, δηλαδή ενός μοντέλου με κεντρικό σύστημα, το οποίο ανέπτυξε η Επιτροπή, και προαιρετικών συνδέσεων (για τις φάσεις 1 και 2) και υποχρεωτικής σύνδεσης (για τη φάση 2) που θα υλοποιήσουν τα κράτη μέλη. Αυτό συνεπάγεται αξιοσημείωτες αυξήσεις τόσο του επενδυτικού κόστους όσο και του κόστους που σχετίζεται με τις τακτικές δραστηριότητες. Η εφαρμογή ενός νέου διευρωπαϊκού συστήματος, όπως το σύστημα CCI της ΕΕ, καθιστά επίσης δυνατή την εξοικονόμηση κόστους για τα κράτη μέλη. Από την άλλη πλευρά, ελλείψει κοινών προδιαγραφών και κεντρικών στοιχείων, κάθε κράτος μέλος θα επιβαρυνόταν με σημαντικό κόστος λόγω της ανάγκης διατήρησης κατακερματισμένων εθνικών διαδικασιών. Αυτό θα συνεπαγόταν μείωση της συνολικής ανταγωνιστικότητας και αύξηση του διοικητικού φόρτου και του κόστους για τις εθνικές τελωνειακές αρχές. Μια άλλη συμβολή του CCI της ΕΕ είναι ότι οι κοινές προδιαγραφές του συστήματος χρησιμοποιήθηκαν ευρέως από τα κράτη μέλη τόσο για τη δημιουργία όσο και για την αναβάθμιση των εθνικών συστημάτων εισαγωγών, με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση κόστους και τη βελτίωση της αποδοτικότητας, διασφαλίζοντας παράλληλα την κανονιστική συμμόρφωση σε επίπεδο ΕΕ.

Με την ενδιάμεση αξιολόγηση επιβεβαιώθηκε ότι το πρόγραμμα «Τελωνεία» επιτυγχάνει αποδοτικότητα κλίμακας για την ανάπτυξη ικανοτήτων ΤΠ. Οι συνεργατικές δραστηριότητες παρέχουν ευκαιρίες συνεργασίας, επικοινωνίας και δικτύωσης σε ολόκληρη την ΕΕ. Αυτές δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν χωρίς τη συμμετοχή της ΕΕ και είναι απαραίτητες για τη διασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής της τελωνειακής πολιτικής της ΕΕ.

Οι συμφεροντούχοι που συμμετείχαν στη διαβούλευση δυσκολεύτηκαν να φανταστούν εναλλακτικούς τρόπους λειτουργίας και συνεργασίας, ιδίως όσον αφορά τη διαχείριση των ψηφιακών συστημάτων που υποστηρίζονται από την ΕΕ και τον ρόλο που διαδραματίζουν στην Τελωνειακή Ένωση. Χωρίς το πρόγραμμα «Τελωνεία», η συνεργασία και η ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών θα πρέπει να βασίζεται είτε σε ανεπίσημες και μη δομημένες σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και με την Επιτροπή, είτε σε επίσημους διαύλους και συμφωνίες αμοιβαιότητας. Η εφαρμογή αυτής της προσέγγισης θα ήταν πολύ πιο περίπλοκη και δαπανηρή.

Η εφαρμογή κοινών συνιστωσών για τα ψηφιακά συστήματα σε επίπεδο ΕΕ συμβάλλει στον μετριασμό διαφόρων προκλήσεων, και συγκεκριμένα της άνισης ικανότητας των εθνικών τελωνειακών διοικήσεων όσον αφορά τη διαθεσιμότητα υποδομών και εξοπλισμού ΤΠ, τους ανθρώπινους πόρους και τις επιχειρησιακές διαδικασίες, την άνιση ερμηνεία και εφαρμογή της

σχετικής νομοθεσίας από τις τελωνειακές διοικήσεις και τους γεωγραφικούς, διοικητικούς, νομικούς και στρατηγικούς φραγμούς που παρεμποδίζουν τη συνεργασία.

2.5. Συνάφεια

Διαδοχικές αξιολογήσεις επιβεβαίωσαν ότι η στήριξη της ΕΕ είναι σημαντική για την τελωνειακή συνεργασία. Η διαπίστωση αυτή εξακολουθεί να ισχύει κατά γενικό κανόνα. Το τρέχον πρόγραμμα δρομολογήθηκε στις αρχές του 2021 κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, και συγκεκριμένα της πανδημίας COVID-19. Ακολούθησε η κλιμάκωση μίας ακόμη κρίσης, του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας τον Φεβρουάριο του 2022. Έκτοτε, άλλα εξωτερικά γεγονότα αποσταθεροποίησαν τη γεωπολιτική κατάσταση, επηρεάζοντας το έργο των τελωνειακών αρχών της ΕΕ. Μολονότι μεγάλο μέρος της στήριξης του προγράμματος είναι σχετικά σταθερό (δεδομένου ότι προορίζεται για τα ΕΗΣ), έχει επίσης ανταποκριθεί σε **απρόβλεπτες αναδυόμενες ανάγκες**. Η στήριξη του προγράμματος χρησιμοποιήθηκε για την κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών που έχουν σκοπό να μετατρέψουν τα πρωτοφανή περιοριστικά μέτρα (κυρώσεις) που επιβλήθηκαν στη Ρωσία και τη Λευκορωσία σε διαδικασίες τις οποίες οι τελωνειακοί υπάλληλοι (οι οποίοι δεν ασχολούνται συνήθως με κυρώσεις αυτής της κλίμακας ή αυτού του εύρους) μπορούν να εφαρμόσουν αποτελεσματικά στην καθημερινή τους εργασία. Το πρόγραμμα συμπεριέλαβε επίσης γρήγορα την Ουκρανία ως δικαιούχο του προγράμματος. Επιπλέον, η τελωνειακή ομάδα εμπειρογνωμόνων ανατολικών και νοτιοανατολικών χερσαίων συνόρων (CELBET), η οποία χρηματοδοτείται από το πρόγραμμα «Τελωνεία», και άλλες δράσεις του προγράμματος, όπως στοχευμένες επισκέψεις εργασίας, παρείχαν βοήθεια στα κράτη μέλη που συνορεύουν με την Ουκρανία προκειμένου να διατηρήσουν ανοικτές τις εμπορικές οδούς της Ουκρανίας στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «λωρίδες αλληλεγγύης»[8].

Οι προκλήσεις που θέτει το **ηλεκτρονικό εμπόριο** εντοπίστηκαν πριν από την έναρξη του παρόντος προγράμματος και έκτοτε εξακολουθούν να αυξάνονται. Οι προκλήσεις αυτές θεωρείται ότι απαιτούν μια πιο θεμελιώδη αλλαγή στην τελωνειακή πολιτική, όπως προτείνεται στο πλαίσιο της τελωνειακής μεταρρύθμισης της ΕΕ[9]. Ως εκ τούτου, η διατήρηση της συνάφειας του προγράμματος ίσως χρειαστεί να αξιολογηθεί εκ νέου μετά την έγκριση της μεταρρύθμισης, ενδεχομένως στο πλαίσιο της τελικής αξιολόγησης του προγράμματος.

3. Διδάγματα που αντλήθηκαν

Στην ενότητα που ακολουθεί προσδιορίζεται ένα σύνολο πιθανών διδαγμάτων που αντλήθηκαν και (κατά περίπτωση) διατυπώνονται προτάσεις για βελτιώσεις κατά τα επόμενα έτη όσον αφορά την τρέχουσα εφαρμογή του προγράμματος.

Δίδαγμα 1 — σχετικά με την ενωσιακή στήριξη για κοινές συνιστώσες ψηφιακών συστημάτων

[8] Βλ.: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_el.
[9] COM(2023) 257 final.

Οι περιπτωσιολογικές μελέτες τεσσάρων σημαντικών ΕΗΣ καταδεικνύουν τον τρόπο με τον οποίο οι επενδύσεις της ΕΕ σε κοινές συνιστώσες έχουν αποφέρει απτά οφέλη για τη λειτουργία της Τελωνειακή Ένωσης. Η επίτευξη των φιλόδοξων στόχων των ΕΗΣ εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος δεν θα ήταν ρεαλιστική χωρίς τη βοήθεια της ΕΕ. Με την ενδιάμεση αξιολόγηση κατέστη φανερό ότι τα εναλλακτικά σενάρια για τα συστήματα που μελετήθηκαν θα ήταν λιγότερο αποτελεσματικά και αποδοτικά. Μολονότι τα πορίσματα από τις υποθέσεις δεν μπορούν να παρεκταθούν μηχανικά στα πάνω από 50 ΕΗΣ, τα συστήματα που επιλέχθηκαν ήταν ενδεικτικά των διαφόρων ειδών προκλήσεων. Στον βαθμό αυτό, τα διδάγματα που αντλήθηκαν μπορούν κάλλιστα να εφαρμοστούν ευρύτερα σε παρόμοιες περιστάσεις. Η Επιτροπή έχει αποδείξει, για παράδειγμα, ότι μπορεί να παρέχει επιτυχώς μεγάλα, πολύπλοκα συστήματα, όπως το ICS2. Ωστόσο, η σταδιακή εφαρμογή, η στενή συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα και η έγκαιρη επικοινωνία με τους συμφεροντούχους αναδείχθηκαν ως σημαντικά ζητήματα. Ταυτόχρονα, η επιτυχής εκτέλεση του προγράμματος εργασίας του ΕΤΚ εξαρτάται επίσης από εθνικά έργα, τα οποία παρακολουθούνται από την Επιτροπή, αλλά παραμένουν υπό τον έλεγχο των κρατών μελών. Δεδομένων των παράλληλων απαιτήσεων που βαρύνουν τα κράτη μέλη και τους οικονομικούς φορείς, οι οποίες απαιτούν πρόσθετους πόρους, εξακολουθεί να απαιτείται η στήριξη του προγράμματος στον τομέα αυτό. Επιπλέον, με την ενδιάμεση αξιολόγηση εντοπίζονται περιθώρια για περαιτέρω βελτίωση του διαλόγου με τους εμπόρους μέσω της παροχής τεχνικής και επιχειρησιακής καθοδήγησης πιο φιλικής προς τις επιχειρήσεις με σκοπό τη μείωση του φόρτου που συνεπάγεται η εισαγωγή νέων συστημάτων ή η μετάβαση σε αυτά.

Δίδαγμα 2 — σχετικά με τις συνεργατικές δράσεις

Οι συνεργατικές δράσεις διαδραματίζουν ζωτικό ρόλο, στηρίζοντας το ανθρώπινο στοιχείο του προγράμματος «Τελωνεία». Ενώ πολλές δράσεις λειτουργούν αποτελεσματικά, εκείνες στις οποίες η συμμετοχή της Επιτροπής είναι περιορισμένη αντιμετωπίζουν ενίοτε προκλήσεις που σχετίζονται με την ανάληψη της ευθύνης και της ηγεσίας από τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, θα ήταν σκόπιμο να επανεξεταστεί η τρέχουσα προσέγγιση όσον αφορά τη διακυβέρνηση των εν λόγω δράσεων.

Ειδικότερα, αυτό θα μπορούσε να υποστηριχθεί μέσω ενίσχυσης της ευαισθητοποίησης, ώστε τα ανώτερα διοικητικά στελέχη των εθνικών διοικήσεων να κατανοήσουν καλύτερα τη σημασία αυτών των δραστηριοτήτων, τις δυνατότητές τους και το κύρος που θα μπορούσε να προκύψει από την ανάληψη ηγεσίας ως προς αυτές (εκεί έγκειται το κυριότερο ζήτημα). Εάν το μοντέλο αυτό δεν μπορεί να υιοθετηθεί εντός της τρέχουσας περιόδου προγραμματισμού, θα μπορούσε να εξεταστεί στο πλαίσιο της προτεινόμενης τελωνειακής μεταρρύθμισης.

Δίδαγμα 3 — σχετικά με το σύστημα μάθησης και διαχείρισης

Παρότι το LMS αναμφίβολα βελτιώνεται σε σχέση με το παρελθόν, ορισμένες λειτουργίες του θα μπορούσαν να προσαρμοστούν καλύτερα, και οι συνδέσεις με τα συστήματα διαχείρισης της μάθησης των κρατών μελών θα μπορούσαν να βελτιωθούν. Αυτό θα μπορούσε να ενισχύσει την αποδοτικότητα και να μεγιστοποιήσει την απόδοση των επενδύσεων σε πόρους κατάρτισης, βελτιστοποιώντας τα οφέλη του συστήματος. Υπάρχουν επίσης ευκαιρίες για τον καθορισμό σημείων αναφοράς και στόχων τώρα που το σύστημα έχει ωριμάσει, καθώς και για

πρωτοβουλίες χαμηλού κόστους που θα διευρύνουν το ακροατήριο του ιδιωτικού τομέα στο οποίο απευθύνεται το σύστημα.

Δίδαγμα 4 — σχετικά με την καινοτομία

Τα πρώτα λίγα έτη του προγράμματος χρησιμοποιήθηκαν για να γίνει καλύτερα κατανοητό τι πρέπει να νοείται ως καινοτομία στον τομέα της τελωνειακής πολιτικής (σε αντίθεση με την καινοτομία στο πλαίσιο της ανάπτυξης ΤΠ ειδικότερα). Ο ορισμός ειδικού «πρωταθλητή» καινοτομίας θα μπορούσε να επιταχύνει την πρόοδο στο μέλλον. Ο πρωταθλητής καινοτομίας θα είναι υπεύθυνος για την προώθηση μιας νοοτροπίας που εστιάζει στην καινοτομία, θα ηγείται των σχετικών ομάδων εργασίας και θα συνεργάζεται με συναδέλφους από τη ΓΔ TAXUD, με τη Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων —την υπηρεσία που είναι αρμόδια για τις πτυχές πολιτικής των δραστηριοτήτων έρευνας και καινοτομίας στον τομέα της πολιτικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των συνόρων και των τελωνείων— καθώς και με το Κοινό Κέντρο Ερευνών και τη Γενική Διεύθυνση Έρευνας και Καινοτομίας. Θα συνεργάζεται επίσης με εξωτερικούς εταίρους, συμπεριλαμβανομένων της ομάδας εμπορικών επαφών της ΓΔ TAXUD, των σχετικών χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ ερευνητικών έργων που σχετίζονται με τα τελωνεία στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζων Ευρώπη» και διεθνών οργανισμών όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τελωνείων, για την παροχή στρατηγικής κατεύθυνσης και συνεκτικής ηγεσίας σε όλους τους συμφεροντούχους.

Δίδαγμα 5 — σχετικά με τη διαχείριση έργων

Δεδομένων των πρόσφατων προκλήσεων που σχετίζονται με τις γεωπολιτικές εξελίξεις, την εξέλιξη του διεθνούς εμπορίου και τη συνεχιζόμενη ψηφιοποίηση, είναι αναγκαίο να διατηρηθούν τα περιθώρια για ευέλικτη και συνεκτική στήριξη. Εφόσον μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού του προγράμματος διατίθεται για έργα ΤΠ μεγάλης κλίμακας, στο απώτερο μέλλον, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν παραδείγματα χρήσης των πλέον ευέλικτων προσεγγίσεων για τη διαχείριση έργων, ώστε να ενισχυθεί περαιτέρω η ευελιξία της στήριξης ενόψει των ταχέως μεταβαλλόμενων αναγκών.

Δίδαγμα 6 — σχετικά με το πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης

Με την ενδιάμεση αξιολόγηση επιβεβαιώνεται ότι το ισχύον πλαίσιο είναι απλούστερο από το προηγούμενο. Ωστόσο, εξακολουθεί να δίνει προτεραιότητα σε ένα ολοκληρωμένο σύνολο δεικτών έναντι μιας πιο διαχειρίσιμης εξορθολογισμένης εκδοχής. Για να καταστεί το ΠΠΑ αποτελεσματικότερο στο μέλλον, θα πρέπει να εξεταστεί σοβαρά το ενδεχόμενο περαιτέρω μείωσης του αριθμού των δεικτών και της συχνότητας υποβολής εκθέσεων. Όσον αφορά τους δείκτες που σχετίζονται με τα ΕΗΣ, η παροχή αφηγημάτων που ευθυγραμμίζονται με τους στόχους του προγράμματος θα απέφερε ουσιαστικότερες πληροφορίες και όχι απλώς αριθμητικά δεδομένα. Ορισμένοι επιμέρους δείκτες μπορεί να έχουν περιορισμένη αξία και θα μπορούσαν να αφαιρεθούν, ενώ για άλλους θα μπορούσαν να πραγματοποιούνται περιοδικές αξιολογήσεις αντί για ετήσιες έρευνες. Επιπλέον, οι δείκτες που σχετίζονται με τις συνεργατικές δραστηριότητες θα μπορούσαν να ευθυγραμμιστούν καλύτερα με τους ειδικούς στόχους του προγράμματος και τα είδη δραστηριοτήτων που περιγράφονται στον κανονισμό

ή στο πρόγραμμα εργασίας του προγράμματος «Τελωνεία». Η καινοτομία θα μπορούσε να καταδειχθεί μέσω ειδικών περιπτωσιολογικών μελετών και όχι μέσω γνωμοδοτήσεων που συλλέγονται στο πλαίσιο έρευνας.