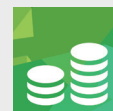


Ειδική έκθεση

Σειρά καθυστερήσεων στην υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ των τελωνείων: τι έφταιξε;

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου V, του οποίου προεδρεύει ο Λάζαρος Στ. Λαζάρου, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο εστιάζει στους τομείς της χρηματοδότησης και διοίκησης της ΕΕ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν η Eva Lindström, Μέλος του Συνεδρίου, συνεπικουρούμενη από την Katharina Bryan, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της, και τον Johan Stålhammar, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, τον Alberto Gasperoni, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, τον José Parente, υπεύθυνο έργου, και τους Jitka Benešová, Josef Edelmann και Ilze Ozola, ελεγκτές.



Από αριστερά: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan, Josef Edelmann.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημεία
Συντομογραφίες	
Γλωσσάριο	
Σύνοψη	I-V
Εισαγωγή	1-11
Η τελωνειακή ένωση είναι ένας από τους πυλώνες της ενιαίας αγοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση	1-3
Ο εκσυγχρονισμός της τελωνειακής ένωσης περιλαμβάνεται στην ατζέντα της ΕΕ από το 2003	4-7
Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» είναι το ισχύον μέσο χρηματοδότησης για την υλοποίηση των απαραίτητων συστημάτων ΤΟ	8-10
Η διακυβέρνηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ στην τελωνειακή ένωση είναι πολυεπίπεδη	11
Εμβέλεια και μεθοδολογία του ελέγχου	12-15
Παρατηρήσεις	16-47
Η υλοποίηση των νέων συστημάτων ΤΠ για τα τελωνεία αντιμετώπισε σειρά καθυστερήσεων	16-22
Η παράδοση ορισμένων βασικών συστημάτων ΤΠ που προβλέπει ο ενωσιακός τελωνειακός κώδικας θα καθυστερήσει πέραν του 2020	19-21
Υπάρχει κίνδυνος μη τήρησης της προταθείσας νέας προθεσμίας του 2025	22
Η τροποποίηση του αντικειμένου, η ανεπάρκεια των διατεθέντων πόρων, και η βραδύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ήταν οι κύριες αιτίες των καθυστερήσεων	23-36
Η Επιτροπή δεν ανέφερε εγκαίρως τις καθυστερήσεις	37-40
Η προσέγγιση ανάπτυξης που επιλέχθηκε αρχικώς δεν ήταν η πλέον αποδοτική από οικονομική άποψη	41-42
Οι στόχοι του προγράμματος «Τελωνεία 2020» και οι ρυθμίσεις υποβολής στοιχείων δεν ενδείκνυνται για την παρακολούθηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΟ	43-47
Συμπεράσματα και συστάσεις	48-50

Παράρτημα Ι – Περιγραφή των έργων ΤΠ Παράρτημα ΙΙ –Αριθμός πρόσθετων ετών που απαιτούνται για την παράδοση κάθε έργου ΤΠ σε σύγκριση με τον αρχικό σχεδιασμό

Απαντήσεις της Επιτροπής

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΓΔ Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης: Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης

ΕΤΚ: Ενωσιακός τελωνειακός κώδικας

ΤΠ: Τεχνολογία πληροφοριών

CPG: Ομάδα Τελωνειακής Πολιτικής

ECCG: Ομάδα Συντονισμού Ηλεκτρονικών Τελωνείων

EIS: Ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών

MCC: Εκσυγχρονισμένος τελωνειακός κώδικας

PMF: Πλαίσιο μέτρησης επιδόσεων

TCG: Ομάδα Εμπορικών Επαφών

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Τα έργα ΤΠ που αναφέρονται στην έκθεση παρουσιάζονται συνοπτικά στο **παράρτημα Ι**.

Αντικείμενο έργου: Τι περιλαμβάνεται ή δεν περιλαμβάνεται σε ένα έργο. Σύμφωνα με τον ορισμό του Ινστιτούτου Διαχείρισης Έργου (Project Management Institute) το αντικείμενο ενός έργου είναι οι εργασίες που πρέπει να πραγματοποιηθούν για την παραγωγή ενός προϊόντος, την παροχή μιας υπηρεσίας ή για την επίτευξη ενός αποτελέσματος με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και λειτουργίες.

Αντιπρόσωποι οικονομικών φορέων: Πρόκειται για οικονομικούς φορείς όπως εισαγωγείς, εκτελωνιστές, εταιρείες μεταφορών και επιχειρήσεις εφοδιαστικής. Είναι μέλη της Ομάδας Εμπορικών Επαφών, που αποτελεί μια άτυπη πλατφόρμα εμπορικών διαβουλεύσεων σε επίπεδο Ένωσης για ζητήματα που σχετίζονται με τα τελωνεία και τις εξελίξεις στον τομέα της τελωνειακής πολιτικής.

Εθνικά στοιχεία των συστημάτων ΤΠ (μη ενωσιακά στοιχεία): Όλα τα στοιχεία των συστημάτων ΤΠ που δεν προσδιορίζονται ως ενωσιακά στοιχεία (παράρτημα II Γ του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1294/2013). Τα κράτη μέλη επωμίζονται το κόστος της αγοράς, της ανάπτυξης, της εγκατάστασης, της συντήρησης και της καθημερινής λειτουργίας των μη ενωσιακών στοιχείων.

Εκθέσεις προόδου των ηλεκτρονικών τελωνείων: Ετήσια έκθεση αξιολόγησης της προόδου προς την κατεύθυνση της επίτευξης περιβάλλοντος χωρίς χαρτί για τα τελωνεία, σύμφωνα με το άρθρο 12 της απόφασης 70/2008/ΕΚ.

Έκθεση προόδου του προγράμματος «Τελωνεία 2020» Ετήσια έκθεση παρακολούθησης της υλοποίησης του προγράμματος σύμφωνα με το άρθρο 17 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1294/2013.

Εκσυγχρονισμένος τελωνειακός κώδικας: Τέθηκε σε ισχύ στις 24 Ιουνίου 2008 και περιείχε διάταξη σύμφωνα με την οποία θα ετίθετο σε εφαρμογή μέχρι τις 24 Ιουνίου 2013 το αργότερο. Εντούτοις, δεν εφαρμόστηκε ποτέ αφού καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα.

Ενωσιακά στοιχεία των συστημάτων ΤΠ (ενωσιακά στοιχεία): Περιουσιακά στοιχεία (όπως υλισμικό, λογισμικό, συνδέσεις δικτύου) και υπηρεσίες υποστήριξης των συστημάτων ΤΠ

που είναι κοινά στις συμμετέχουσες χώρες (παράρτημα II Β του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1294/2013). Η ΕΕ επωμίζεται το κόστος της αγοράς, της ανάπτυξης, της εγκατάστασης, της συντήρησης και της καθημερινής λειτουργίας των ενωσιακών στοιχείων.

Ενωσιακός τελωνειακός κώδικας: Παρέχει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για τους τελωνειακούς κανόνες και τις διαδικασίες στο τελωνειακό έδαφος της ΕΕ, προσαρμοσμένο στη σύγχρονη εμπορική πραγματικότητα και στα σύγχρονα εργαλεία επικοινωνίας. Τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 2016, αλλά εξακολουθούν να ισχύουν ορισμένες μεταβατικές ρυθμίσεις, κυρίως για τις τελωνειακές διατυπώσεις που βρίσκονται ακόμη σε διαδικασία σταδιακής μετάβασης στα ηλεκτρονικά συστήματα.

Επεξηγηματικό υπόμνημα και έγγραφο γενικής θεώρησης: Έγγραφα για τα αρχικά στάδια ανάπτυξης των συστημάτων ΤΠ, που περιλαμβάνουν λεπτομερή περιγραφή του αντικειμένου κάθε έργου και προηγούνται της απόφασης δρομολόγησης των τεχνικών εργασιών ΤΠ.

Ομάδα εμπειρογνομόνων: Οι ομάδες εμπειρογνομόνων είναι ένα εργαλείο των κοινών δράσεων του προγράμματος «Τελωνεία 2020» για τη συγκέντρωση εμπειρογνομοσύνης με διάφορους τρόπους, σε περιφερειακή, θεματική, προσωρινή ή μόνιμη βάση. Το εργαλείο αυτό παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ενισχύσουν τη συνεργασία τους κατά την υλοποίηση των πολιτικών.

Πλαίσιο μέτρησης επιδόσεων: Σύστημα παρακολούθησης το οποίο μετρά την πρόοδο του προγράμματος «Τελωνεία 2020» μέσω 86 δεικτών, εκ των οποίων οι 68 είναι δείκτες εκροής/αποτελέσματος και οι 18 δείκτες αντικτύπου.

Πολυετές στρατηγικό σχέδιο: Εργαλείο διαχείρισης και προγραμματισμού που καταρτίζει η Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, της απόφασης για τα ηλεκτρονικά τελωνεία. Καθορίζει ένα στρατηγικό πλαίσιο και ορόσημα για τη συνεκτική και αποτελεσματική διαχείριση των έργων ΤΠ.

Πρόγραμμα εργασιών για τον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα: Το πρόγραμμα εργασιών καταρτίστηκε σύμφωνα με το άρθρο 280 του ΕΤΚ. Περιλαμβάνει μεταβατικά μέτρα όσον αφορά τα ηλεκτρονικά συστήματα και το χρονοδιάγραμμα για τα συστήματα τα οποία δεν είχαν τεθεί ακόμη σε λειτουργία έως την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής του ΕΤΚ (1η Μαΐου 2016).

ΣΥΝΟΨΗ

- I. Η τελωνειακή ένωση είναι ένας από τους πυλώνες της ενιαίας αγοράς. Ο εκσυγχρονισμός των τελωνειακών διαδικασιών, που βασίζεται στην ανάπτυξη νέων συστημάτων τεχνολογίας πληροφοριών (ΤΠ), αποτελεί σημαντικό παράγοντα για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Ο εκσυγχρονισμός αυτός αναμένεται ιδίως να ενισχύσει την οικονομική δραστηριότητα και ανάπτυξη, αλλά και την προστασία και ασφάλεια των πολιτών της ΕΕ. Τα οφέλη αυτά αναμένεται να παράσχουν στα κράτη μέλη τα απαραίτητα κίνητρα για να πραγματοποιήσουν επενδύσεις σε τελωνειακά συστήματα ΤΠ.
- II. Η απόφαση της Επιτροπής για τα ηλεκτρονικά τελωνεία, ο εκσυγχρονισμένος τελωνειακός κώδικας (MCC) και, τέλος, ο ενωσιακός τελωνειακός κώδικας (ETK) άνοιξαν τον δρόμο για τον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης και περιέγραψαν τα απαιτούμενα συστήματα ΤΠ. Τα ενωσιακά στοιχεία των συστημάτων ΤΠ χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020». Τα κράτη μέλη καλούνται να αναπτύξουν τα σχετικά εθνικά στοιχεία (μη ενωσιακά στοιχεία) και να επωμιστούν τις σχετικές δαπάνες. Η υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ διέπεται από μια πολυεπίπεδη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην οποία εμπλέκονται πολλοί φορείς.
- III. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εξετάσαμε αν το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020», σε συνδυασμό με τη συναφή τελωνειακή νομοθεσία, μπορεί να οδηγήσει στην ανάπτυξη των συστημάτων ΤΠ που είναι απαραίτητα για τη βελτίωση των τελωνειακών εργασιών στην ΕΕ. Ο έλεγχός μας διενεργήθηκε κατά το στάδιο της υλοποίησης, προκειμένου να συμβάλει στις συζητήσεις για το επόμενο πρόγραμμα «Τελωνεία», που θα ξεκινήσει το 2021. Εξετάσαμε κατά πόσον το πρόγραμμα διασφαλίζει την έγκαιρη υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ και προσδιορίσαμε, κατά περίπτωση, τις αιτίες των καθυστερήσεων. Ο έλεγχος βασίστηκε κυρίως στην ανάλυση εγγράφων της Επιτροπής, πρακτικών και εκθέσεων των επιτροπών και των ομάδων εργασίας, καθώς και στα αποτελέσματα έρευνας βάσει ερωτηματολογίου που διαβιβάστηκε στα κράτη μέλη.
- IV. Διαπιστώσαμε ότι μια σειρά καθυστερήσεων στην υλοποίηση των νέων συστημάτων ΤΠ θα έχει ως αποτέλεσμα ορισμένα καίρια συστήματα να μην είναι διαθέσιμα μέχρι το 2020, προθεσμία που ορίζεται στον ETK. Οι καθυστερήσεις οφείλονται σε διάφορους

παράγοντες, και ειδικότερα: στην τροποποίηση του αντικειμένου των έργων, στην ανεπάρκεια των πόρων που διατέθηκαν από την ΕΕ και τα κράτη μέλη, και στη βραδύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, η οποία οφείλεται στην πολυεπίπεδη δομή διακυβέρνησης. Παρατηρήσαμε επίσης ότι η Επιτροπή δεν υπέβαλε κατάλληλα στοιχεία αναφορικά με τις καθυστερήσεις, και ότι οι στόχοι και οι ρυθμίσεις υποβολής στοιχείων του προγράμματος «Τελωνεία 2020» δεν ενδείκνυνται για την παρακολούθηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ. Η προσέγγιση που ακολουθήθηκε αρχικά ως προς την ανάπτυξη των συστημάτων ΤΠ ήταν ως επί το πλείστον αποκεντρωμένη, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος μη παράδοσης, εις βάρος όμως της αποδοτικότητας.

V. Συνιστούμε στην Επιτροπή τα εξής:

- α) να προτείνει οι στόχοι του επόμενου προγράμματος «Τελωνεία» να συνδέονται ρητά με τα συστήματα ΤΠ που σχεδιάζεται να αναπτυχθούν και να είναι ακριβείς και μετρήσιμοι·
- β) να διασφαλίσει ότι λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα διδάγματα που αντλήθηκαν από προηγούμενα προγράμματα και να παρέχει στα κράτη μέλη επαρκείς πληροφορίες ώστε να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις, την κατάλληλη χρονική στιγμή, σχετικά με το αντικείμενο των έργων·
- γ) να παρακολουθεί κατά πόσον υπάρχει κίνδυνος ένα κράτος μέλος να μη μπορέσει να τηρήσει τις προθεσμίες υλοποίησης των εθνικών στοιχείων, να προσδιορίζει, σε αρχικό στάδιο, πιθανές λύσεις και να διευκολύνει την εφαρμογή τους σε εθνικό επίπεδο· να διευκολύνει την ευρύτερη χρήση συνεργατικής ανάπτυξης συστημάτων ΤΠ·
- δ) να εξορθολογίσει τη διακυβέρνηση της ανάπτυξης των συστημάτων ΤΠ των τελωνείων, διασφαλίζοντας αποδοτικότερη και ταχύτερη επικοινωνία με τα κράτη μέλη, χρησιμοποιώντας, παραδείγματος χάρη, πρόσθετους διαύλους ανταλλαγής πληροφοριών, ούτως ώστε οι αποφάσεις να λαμβάνονται χωρίς καθυστέρηση·
- ε) να ενημερώνει εγκαίρως και με διαφανή τρόπο όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη τα οποία αφορά η υλοποίηση συστημάτων ΤΠ σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο σχετικά με τυχόν καθυστερήσεις στην υλοποίηση και τις δαπάνες για τα ενωσιακά και τα εθνικά

στοιχεία, και να προβλέψει κατάλληλες ρυθμίσεις σχετικά με την υποβολή στοιχείων και κατάλληλους δείκτες σχετικά με το συνολικό επίπεδο υλοποίησης και με τα επιμέρους έργα.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τελωνειακή ένωση είναι ένας από τους πυλώνες της ενιαίας αγοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση

1. Το 2018 η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) γιορτάζει την 50ή επέτειο της τελωνειακής ένωσης. Η πεμπτοουσία της τελωνειακής ένωσης έγκειται στην απουσία τελωνειακών δασμών στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των κρατών μελών και στην επιβολή κοινών τελωνειακών δασμών στις εισαγωγές από τρίτες χώρες.
2. Προκειμένου να λειτουργεί ως μείζων εμπορικός συνασπισμός, η ΕΕ εξαρτάται από την αποδοτική κυκλοφορία των εμπορευμάτων προς και από την τελωνειακή ένωση, καθώς και από την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς. Σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία, το σύνολο των εισαγωγών και των εξαγωγών αντιστοιχεί σε 3,7 τρισεκατομμύρια ευρώ κατά προσέγγιση¹, γεγονός που καταδεικνύει τη σημασία του εμπορίου και της τελωνειακής ένωσης για την ευημερία της ΕΕ.
3. Επιπλέον, οι τελωνειακοί δασμοί επί των εισαγωγών αποτελούν σημαντικό μέρος των εσόδων της ΕΕ. Το 2017 ανήλθαν σε 20,3 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 15 % του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ.

¹ Πηγή: Στατιστικά στοιχεία της Eurostat σχετικά με το παγκόσμιο εμπόριο για το 2017.



Ο εκσυγχρονισμός της τελωνειακής ένωσης περιλαμβάνεται στην ατζέντα της ΕΕ από το 2003

4. Πολλοί σημαντικοί παράγοντες τόνισαν την ανάγκη εκσυγχρονισμού της τελωνειακής ένωσης από την εποχή της δημιουργίας της. Οι αναγκαίες βελτιώσεις περιλαμβάνουν την ψηφιοποίηση², την επίτευξη περιβάλλοντος χωρίς χαρτί και τη μείωση της γραφειοκρατίας, προκειμένου να ενισχυθεί η οικονομική δραστηριότητα και η οικονομική ανάπτυξη. Θα πρέπει επίσης να ενισχυθεί η προστασία και η ασφάλεια των πολιτών της ΕΕ και να καταστεί αποδοτικότερη η είσπραξη των δασμών. Τα οφέλη που συνδέονται με τη βελτίωση της εμπορικής δραστηριότητας στην Ένωση για τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις της ΕΕ αναμένεται να δώσουν κίνητρο στα κράτη μέλη να πραγματοποιήσουν επενδύσεις σε τελωνειακά συστήματα τεχνολογίας πληροφοριών (ΤΠ).

² Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τελωνείων (ΠΟΤ) θεωρεί επίσης την ψηφιοποίηση βασική συνιστώσα του εκσυγχρονισμού των τελωνείων και έχει αναπτύξει ένα «μοντέλο ωριμότητας των ψηφιακών τελωνείων» (Digital Customs Maturity Model).

5. Το 2003 η Επιτροπή έθεσε τον στόχο της επίτευξης ενός απλού περιβάλλοντος χωρίς χαρτί για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις³. Η δημοσίευση της απόφασης για τα ηλεκτρονικά τελωνεία⁴ το 2008 ανέδειξε περαιτέρω τη σημασία αυτού του στόχου. Τον Ιούνιο του 2008 τέθηκε σε ισχύ ο εκσυγχρονισμένος τελωνειακός κώδικας (MCC)⁵, ο οποίος αποσκοπούσε στον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης, μεταξύ άλλων με την ανάπτυξη σειράς συστημάτων ΤΠ που θα έπρεπε να τεθούν σε πλήρη λειτουργία μέχρι τον Ιούνιο του 2013. Για διάφορους λόγους, συμπεριλαμβανομένων καθυστερήσεων στην υλοποίηση των απαιτούμενων συστημάτων ΤΠ⁶, ο MCC δεν εφαρμόστηκε ποτέ στην πράξη.

6. Τον Οκτώβριο του 2013 εγκρίθηκε ο ενωσιακός τελωνειακός κώδικας (ΕΤΚ)⁷, ο οποίος αντικατέστησε τον MCC, με τον ίδιο στόχο της μετάβασης σε ένα περιβάλλον χωρίς χαρτί και της ανταλλαγής πληροφοριών βάσει συστημάτων ΤΠ. Ο ΕΤΚ τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 2016, με μεταβατική περίοδο έως το τέλος του 2020 για την υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ. Τα σχετικά με τον ΕΤΚ συστήματα ΤΠ ήταν παρεμφερή με τα συστήματα που απαιτούνταν προηγουμένως για τον MCC.

³ Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 2003 με τίτλο «Ένα απλό περιβάλλον χωρίς χαρτί για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις».

⁴ Απόφαση αριθ. 70/2008/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιανουαρίου 2008, για ένα περιβάλλον χωρίς χαρτί για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις (ΕΕ L 23 της 26.1.2008, σ. 21) (απόφαση για τα ηλεκτρονικά τελωνεία).

⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 450/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2008, για τη θέσπιση του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα (εκσυγχρονισμένος τελωνειακός κώδικας) (MCC) (ΕΕ L 145 της 4.6.2008, σ. 1), που καταργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 2013 (ΕΕ L 269 της 10.10.2013, σ. 1). Ο MCC τέθηκε σε ισχύ στις 24 Ιουνίου 2008 και περιείχε διάταξη σύμφωνα με την οποία θα ετίθετο σε εφαρμογή μέχρι τις 24 Ιουνίου 2013 το αργότερο..

⁶ Βλέπε πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα (αναδιατύπωση) (COM (2012) 64 final), που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 20 Φεβρουαρίου 2012.

⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα (αναδιατύπωση) (ΕΕ L 269 της 10.10.2013, σ. 1) (κανονισμός ΕΤΚ).

7. Προκειμένου να συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις της απόφασης για τα ηλεκτρονικά τελωνεία και τον ΕΤΚ, η Επιτροπή κατήρτισε έγγραφα στρατηγικού σχεδιασμού για την ανάπτυξη των συναφών συστημάτων ΤΠ των τελωνείων, ήτοι το πολυετές στρατηγικό σχέδιο⁸ και το πρόγραμμα εργασιών για τον ΕΤΚ⁹. Το πολυετές στρατηγικό σχέδιο λαμβάνει υπόψη το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του προγράμματος εργασιών για τον ΕΤΚ, αλλά περιλαμβάνει και την ανάπτυξη πρόσθετων συστημάτων ΤΠ.

Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» είναι το ισχύον μέσο χρηματοδότησης για την υλοποίηση των απαραίτητων συστημάτων ΤΠ

8. Η ΕΕ χρηματοδοτεί την ανάπτυξη των νέων συστημάτων ΤΠ που προβλέπονται στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο καθώς και τη συντήρηση των υφιστάμενων συστημάτων ΤΠ, στο πλαίσιο ενός γενικού προγράμματος στον τελωνειακό τομέα. Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020»¹⁰ παρέχει πόρους για τα ενωσιακά στοιχεία των συστημάτων ΤΠ (ενωσιακά στοιχεία). Πρόκειται για περιουσιακά στοιχεία (όπως υλισμικό, λογισμικό, συνδέσεις δικτύου) και υπηρεσίες υποστήριξης των συστημάτων ΤΠ που είναι κοινά στην

⁸ Το πολυετές στρατηγικό σχέδιο είναι ένα εργαλείο διαχείρισης και προγραμματισμού που καταρτίστηκε από την Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, της απόφασης για τα ηλεκτρονικά τελωνεία. Καθορίζει ένα στρατηγικό πλαίσιο και ορόσημα για τη διαχείριση των έργων ΤΠ. Κάθε αναθεώρησή του δημοσιεύεται μετά την έγκρισή της από τη ΓΔ Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης.

⁹ Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής, της 29ης Απριλίου 2014, για την εκπόνηση του προγράμματος εργασιών για τον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα (2014/255/ΕΕ) (ΕΕ L 134 της 7.5.2014, σ. 46) (Πρόγραμμα εργασιών ΕΤΚ 2014), που καταργήθηκε με την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2016/578 της Επιτροπής, της 11ης Απριλίου 2016, για την εκπόνηση του προγράμματος εργασιών σχετικά με την ανάπτυξη και εγκατάσταση των ηλεκτρονικών συστημάτων που προβλέπεται στον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα (ΕΕ L 99 της 15.4.2016, σ. 6) (Πρόγραμμα εργασιών ΕΤΚ 2016).

¹⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1294/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης για τα τελωνεία στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την περίοδο 2014-2020 (Τελωνεία 2020) και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 624/2007/ΕΚ (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 209).

ΕΕ και στα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη καλούνται να αναπτύξουν τα εθνικά στοιχεία (μη ενωσιακά στοιχεία) και να επωμιστούν τις σχετικές δαπάνες¹¹.

9. Η Επιτροπή θέσπισε το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» με στόχο τη στήριξη «της λειτουργίας και του εκσυγχρονισμού της τελωνειακής ένωσης, προκειμένου να ενισχυθεί η εσωτερική αγορά μέσω της συνεργασίας των συμμετεχουσών χωρών, των τελωνειακών αρχών και των υπαλλήλων τους». Ο συνολικός προϋπολογισμός του εν λόγω προγράμματος ανέρχεται σε 523 εκατομμύρια ευρώ για διάστημα επτά ετών (ήτοι, περίπου 75 εκατομμύρια ευρώ ετησίως)¹². Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» διαδέχθηκε τα προηγούμενα προγράμματα «Τελωνεία», το πρώτο εκ των οποίων άρχισε να υλοποιείται το 1991 και το τελευταίο εκ των οποίων περατώθηκε το 2013. Η Επιτροπή προτείνει τη διάθεση κονδυλίων ύψους 950 εκατομμυρίων ευρώ για το πρόγραμμα «Τελωνεία» στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2021-2027.

10. Τρία τέταρτα του προϋπολογισμού του προγράμματος «Τελωνεία 2020» προορίζονται για την ενίσχυση των ικανοτήτων ΤΠ, ήτοι για την υλοποίηση των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών (EIS) που προβλέπονται στον κανονισμό «Τελωνεία 2020». Ο προϋπολογισμός αυτός καλύπτει την ανάπτυξη, τη λειτουργία και τη συντήρηση των ενωσιακών στοιχείων των εν λόγω EIS (ενωσιακά στοιχεία). Το υπόλοιπο 25 % του προϋπολογισμού προορίζεται για άλλες δράσεις που σχετίζονται με τη λειτουργία και τον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης, ήτοι για κοινές δράσεις (όπως ομάδες έργου και ομάδες εμπειρογνομώνων) και κατάρτιση.

Η διακυβέρνηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ στην τελωνειακή ένωση είναι πολυεπίπεδη

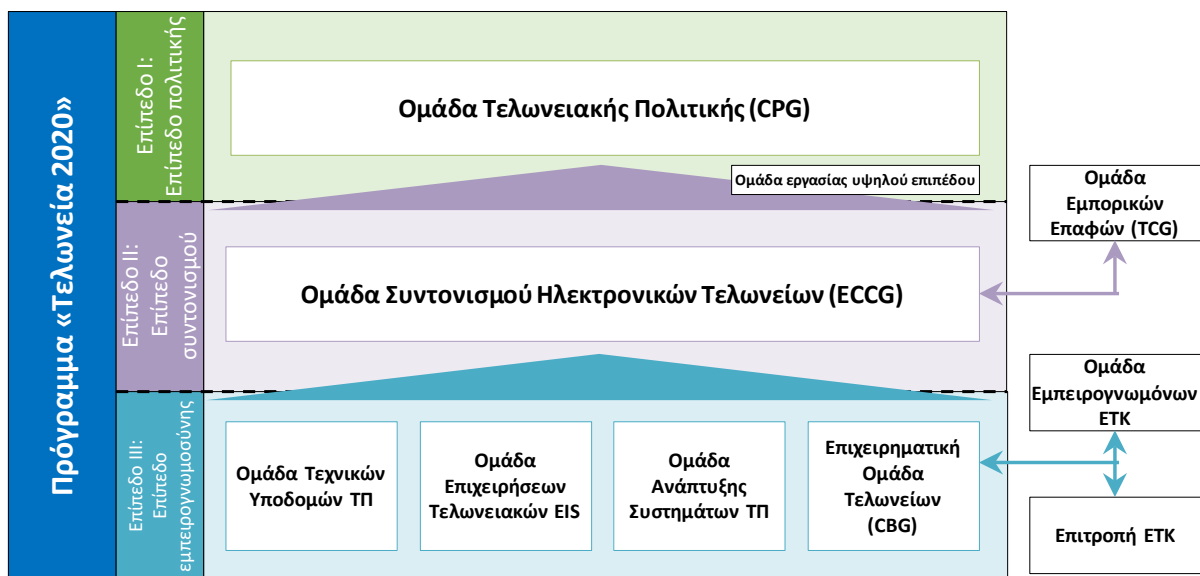
11. Στο **γράφημα 1** απεικονίζεται η διακυβέρνηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ στο πλαίσιο της τελωνειακής ένωσης. Η διακυβέρνηση βασίζεται σε έναν αριθμό

¹¹ Ορισμένα κράτη μέλη χρησιμοποιούν τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ για την κάλυψη μέρους των εν λόγω δαπανών.

¹² Ο προϋπολογισμός αυτός δεν περιλαμβάνει την ανάπτυξη συστημάτων ΤΠ που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από τα κράτη μέλη (εθνικά στοιχεία). Δεν κατέστη δυνατό να παρουσιάσουμε στοιχεία για το συνολικό κόστος των συστημάτων (βλέπε **σημείο 47**).

αλληλεπιδρώντων φορέων στους οποίους περιλαμβάνονται η Επιτροπή, τα κράτη μέλη και εκπρόσωποι εμπορικών συμφερόντων, όπως η Ομάδα Τελωνειακής Πολιτικής (CPG), η Ομάδα Συντονισμού Ηλεκτρονικών Τελωνείων (ECCG) και η Ομάδα Εμπορικών Επαφών (TCG). Η Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (ΓΔ TAXUD) είναι αρμόδια για την υλοποίηση του προγράμματος «Τελωνεία 2020» και προεδρεύει των παραπάνω ομάδων. Η επίτευξη συμφωνίας για τα επιμέρους έργα απαιτεί τη διεξαγωγή σειράς συζητήσεων για τεχνικά, επιχειρησιακά, νομικά και οικονομικά ζητήματα, στις οποίες συμμετέχουν εμπειρογνώμονες από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη.

Γράφημα 1 – Δομή διακυβέρνησης για την υλοποίηση του πολυετούς στρατηγικού σχεδίου και των έργων μηχανοργάνωσης των τελωνείων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του πλαισίου διακυβέρνησης που περιέχεται στο παράρτημα III του πολυετούς στρατηγικού σχεδίου (αναθεώρηση 2017).

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

12. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εξετάσαμε αν το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020», σε συνδυασμό με τη συναφή τελωνειακή νομοθεσία, μπορεί να οδηγήσει στην ανάπτυξη των συστημάτων ΤΠ που είναι απαραίτητα για τη βελτίωση των τελωνειακών εργασιών στην ΕΕ. Εστίασαμε στην ανάπτυξη των ενωσιακών στοιχείων των νέων συστημάτων ΤΠ. Όσον αφορά τα εθνικά στοιχεία, εξετάσαμε μόνο τον εποπτικό ρόλο της Επιτροπής ως προς τον συντονισμό της υλοποίησης των εθνικών συστημάτων ΤΠ από τα κράτη μέλη. Δεν

καλύψαμε τις υπόλοιπες δράσεις που προβλέπονται στο πρόγραμμα «Τελωνεία 2020», ήτοι τις κοινές δράσεις, τις δραστηριότητες κατάρτισης και τη λειτουργία και τη συντήρηση των υφιστάμενων συστημάτων ΤΠ.

13. Ο έλεγχός μας διενεργήθηκε κατά το στάδιο της υλοποίησης του προγράμματος. Η προσέγγιση αυτή μας επέτρεψε να πραγματοποιήσουμε ενδιάμεση αξιολόγηση της ανάπτυξης των συστημάτων ΤΠ και να συμβάλουμε εγκαίρως στις συζητήσεις για το επόμενο πρόγραμμα «Τελωνεία», που θα ξεκινήσει το 2021 (βλέπε σημείο 9).

14. Εξετάσαμε κατά πόσον το πρόγραμμα διασφαλίζει την έγκαιρη ανάπτυξη και υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ. Κατά περίπτωση, προσδιορίσαμε επίσης τις αιτίες των καθυστερήσεων. Ακόμη, εξετάσαμε τις σχετικές πτυχές του σχεδιασμού, και των ρυθμίσεων για την παρακολούθηση και την υποβολή στοιχείων¹³. Ο έλεγχος βασίστηκε σε ανάλυση εγγράφων της Επιτροπής, πρακτικών και εκθέσεων επιτροπών και ομάδων εργασίας στις οποίες συμμετέχουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, καθώς και σε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της ΓΔ Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης της Επιτροπής.

15. Προκειμένου να σχηματίσουμε συνολική εικόνα αναφορικά με την υλοποίηση των εθνικών στοιχείων των νέων συστημάτων ΤΠ από τα κράτη μέλη, διενεργήσαμε έρευνα βάσει ερωτηματολογίου που διαβιβάστηκε στις 28 εθνικές τελωνειακές αρχές.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η υλοποίηση των νέων συστημάτων ΤΠ για τα τελωνεία αντιμετώπισε σειρά καθυστερήσεων

16. Οι ταχείες εξελίξεις στον τομέα της ΤΠ δημιουργεί διαρκώς νέες ευκαιρίες, προκλήσεις και απαιτήσεις για τους χρήστες γενικά. Αυτό ισχύει και για τον τελωνειακό τομέα, με αποτέλεσμα η Επιτροπή και τα κράτη μέλη να πρέπει να παρέχουν ευέλικτες λύσεις και να αντιδρούν με ευελιξία σε εξωτερικά συμβάντα. Δέκα χρόνια μετά την έγκριση της

¹³ Λάβαμε επίσης υπόψη τα συμπεράσματα και τις συστάσεις που περιλαμβάνονται στην ειδική έκθεση αριθ. 19/2017, με τίτλο «Διαδικασίες εισαγωγής: οι αδυναμίες του νομικού πλαισίου και η αναποτελεσματική εφαρμογή έχουν αντίκτυπο στα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ».

απόφασης για τα ηλεκτρονικά τελωνεία, διαπιστώσαμε πρόοδο στην ανάπτυξη των συστημάτων ΤΠ. Εντούτοις, ορισμένα από τα συστήματα αυτά δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί πλήρως.

17. Το πολυετές στρατηγικό σχέδιο του 2017 περιλαμβάνει 31 έργα ΤΠ προς υλοποίηση από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Τα έργα αυτά σχεδιάστηκαν για την ανάπτυξη νέων συστημάτων ή την αναβάθμιση υφιστάμενων, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης και τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής του ΕΤΚ. Οι προθεσμίες για την παράδοση των έργων ΤΠ μετατέθηκαν σταδιακά. Οι αναθεωρήσεις του πολυετούς στρατηγικού σχεδίου το 2016 και το 2017 οδήγησαν σε αναβολή των ημερομηνιών παράδοσης των συστημάτων ΤΠ για το 28 % και το 42 % των έργων αντίστοιχα.

18. Στο γράφημα του παραρτήματος II παρουσιάζεται ο πρόσθετος αριθμός ετών που θα απαιτηθεί για την παράδοση κάθε έργου ΤΠ. Τα στοιχεία αυτά προέκυψαν κατόπιν αντιπαραβολής των προθεσμιών παράδοσης που προβλέπονται στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο του 2017 και του αρχικού σχεδιασμού. Η ανάλυσή μας δείχνει ότι, για τέσσερα έργα, διατηρήθηκε η αρχική ημερομηνία παράδοσης, πολλά έργα όμως υπέστησαν καθυστερήσεις και τέσσερα αναβλήθηκαν για τουλάχιστον πέντε χρόνια.

Η παράδοση ορισμένων βασικών συστημάτων ΤΠ που προβλέπει ο ενωσιακός τελωνειακός κώδικας θα καθυστερήσει πέραν του 2020

19. Η πλήρης εφαρμογή του ΕΤΚ εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα μιας σειράς συστημάτων ΤΠ στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη. Μολονότι ο ΕΤΚ ισχύει από το 2016, προβλέπει μεταβατική περίοδο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020 το αργότερο, προκειμένου να καταστεί δυνατή η ανάπτυξη των 17 απαιτούμενων συστημάτων ΤΠ από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη.

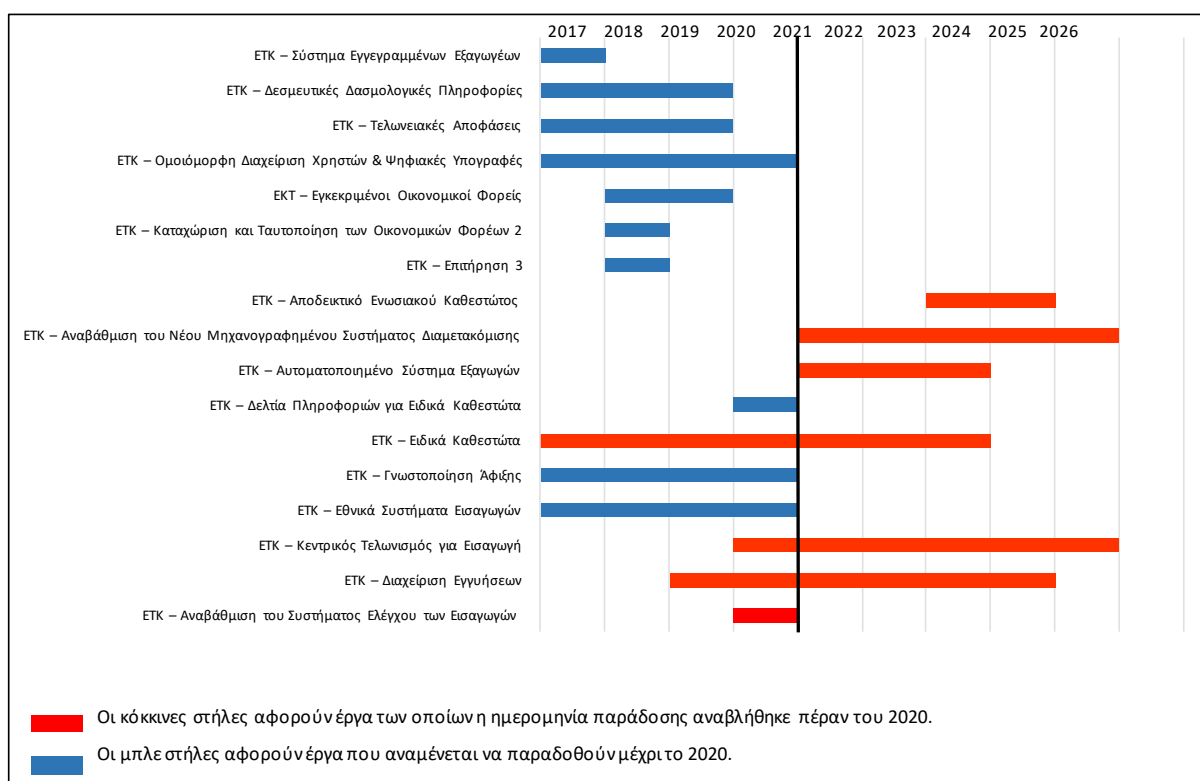
20. Σύμφωνα με το πολυετές στρατηγικό σχέδιο του 2017, επτά από αυτά τα συστήματα ΤΠ¹⁴ θα ολοκληρωθούν μετά την προθεσμία του 2020. Σύμφωνα με την Επιτροπή, το

¹⁴ Έργα του ΕΤΚ που αναβλήθηκαν πέραν του 2020: ΕΤΚ – Αυτοματοποιημένο Σύστημα Εξαγωγών, ΕΤΚ – Αναβάθμιση του Νέου Μηχανογραφημένου Συστήματος Διαμετακόμισης, ΕΤΚ – Διαχείριση Εγγυήσεων, ΕΤΚ – Ειδικά καθεστώτα, ΕΤΚ – Κεντρικός Τελωνισμός για Εισαγωγή,

συνολικό ποσοστό υλοποίησης του ΕΤΚ στα τέλη του 2020 θα είναι περίπου 75 %.

Εντούτοις, ο υπολογισμός αυτός βασίζεται στην επίτευξη των ορόσημων για τα ενωσιακά στοιχεία, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη πότε θα είναι έτοιμα προς χρήση τα συστήματα. Επιπλέον, διαπιστώσαμε ότι μεταξύ των έργων που καθυστέρησαν συγκαταλέγονται καίρια συστήματα για τη λειτουργία βασικών τελωνειακών διαδικασιών (εισαγωγές, διαμετακόμιση και εξαγωγές) ή αναβαθμίσεις των συστημάτων αυτών, που τα κράτη μέλη, στις απαντήσεις τους στην έρευνά μας, θεωρούν μεγάλης σημασίας για την αποδοτική λειτουργία και τον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης (βλέπε γράφημα 2).

Γράφημα 2 – Πολυετές στρατηγικό σχέδιο του 2017 για 17 έργα που αφορούν τον ΕΤΚ¹⁵



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του πολυετούς στρατηγικού σχεδίου του 2017 (για αναλυτική περιγραφή των έργων ΤΠ, βλέπε [παράρτημα Ι](#))

21. Τον Ιανουάριο του 2018 η Επιτροπή υπέβαλε έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την υλοποίηση του ΕΤΚ ενημερώνοντας πως δεν θα τηρηθεί η προθεσμία του 2020 που προβλέπεται στον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα. Τον Μάρτιο του 2018 υπέβαλε πρόταση τροποποίησης του ΕΤΚ, η οποία περιλάμβανε παράταση της μεταβατικής περιόδου για την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων μέχρι το 2025.

Υπάρχει κίνδυνος μη τήρησης της προταθείσας νέας προθεσμίας του 2025

22. Η αναθεώρηση του πολυετούς στρατηγικού σχεδίου του 2017 οδήγησε σε σημαντική συγκέντρωση των εργασιών της Επιτροπής στην περίοδο 2023 έως 2025, οπότε και

¹⁵ Ο σχεδιασμός της αναβάθμισης του Συστήματος Ελέγχου των Εισαγωγών αφορά μόνο το πρώτο μέρος του έργου. Τα υπόλοιπα μέρη θα παραδοθούν μετά το 2020.

σχεδιάζεται να τεθούν σε λειτουργία έξι συστήματα¹⁶ με την περάτωση έργων μεγάλης κλίμακας¹⁷. Επιπλέον, καθυστερήσεις σημειώνονται στην υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ από πολλά κράτη μέλη¹⁸. Κατά συνέπεια, υπάρχει κίνδυνος να μην τηρηθούν ούτε οι νέες προθεσμίες και η προθεσμία του ΕΤΚ να παραταθεί εκ νέου για μετά το 2025.

Η τροποποίηση του αντικειμένου, η ανεπάρκεια των διατεθέντων πόρων, και η βραδύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ήταν οι κύριες αιτίες των καθυστερήσεων

23. Από την εξέταση της υλοποίησης των έργων ΤΠ των τελωνείων, συμπεριλαμβανομένης μιας εμπειριστατωμένης ανάλυσης πέντε έργων¹⁹ και των απαντήσεων των κρατών μελών στην έρευνά μας, προέκυψε πως οι κύριες αιτίες των καθυστερήσεων ήταν οι εξής:

- τροποποιήσεις στο αντικείμενο ορισμένων έργων, που επέτειναν την πολυπλοκότητά τους (βλέπε **σημεία 24 έως 25**)
- ανεπάρκεια των πόρων που διατέθηκαν από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ (βλέπε **σημεία 26 έως 32**).

¹⁶ Επιπλέον, το δεύτερο μέρος της αναβάθμισης του Συστήματος Ελέγχου των Εισαγωγών προβλέπεται επίσης για την περίοδο αυτή, μολονότι ο προγραμματισμός του δεν περιλαμβάνεται ακόμη στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο του 2017.

¹⁷ Αυτού του τύπου η συγκέντρωση αντιβαίνει στα συμπεράσματα της ομάδας έργου «Τελωνεία 2020» όσον αφορά τις επιπτώσεις των απαιτήσεων του ΕΤΚ στα κράτη μέλη, σύμφωνα με τα οποία πρέπει να αποφεύγεται η ανάπτυξη πολλών συστημάτων μείζονος σημασίας το ίδιο χρονικό διάστημα. Η Επιτροπή αναγνώρισε επίσης ότι η ΕΕ δεν έχει γνωρίσει ποτέ στο παρελθόν τόσο μαζική μετάβαση και ότι αυτή ενέχει πολλούς επιχειρησιακούς κινδύνους τόσο σε τεχνικό όσο και σε συντονιστικό επίπεδο.

¹⁸ Συγκρίναμε την πρόοδο στην πορεία υλοποίησης (όπως καταγράφεται από τα κράτη μέλη στην έρευνά μας) με την πρόοδο που προβλέπεται για το πρώτο τρίμηνο του 2018 στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο.

¹⁹ Τέσσερα έργα στο πλαίσιο του ΕΤΚ (Σύστημα Εγγεγραμμένων Εξαγωγέων, Επιτήρηση 3, Αναβάθμιση του Συστήματος Ελέγχου των Εξαγωγών και Κεντρικός Τελωνισμός για Εισαγωγή) και ένα επιπλέον έργο που δεν αφορά τον ΕΤΚ (Ενιαία Θυρίδα ΕΕ) (βλέπε **παράρτημα Ι**).

- βραδύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων λόγω της πολυεπίπεδης δομής διακυβέρνησης²⁰ στην οποία συμμετέχουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη (βλέπε **σημεία 33 έως 36**).

Τροποποιήσεις στο αντικείμενο ορισμένων έργων

24. Η Επιτροπή βάσισε το χρονοδιάγραμμα για την ανάπτυξη και εγκατάσταση των τελωνειακών συστημάτων στη μελέτη για το Ρυθμιστικό σχέδιο ΤΠ (IT Master Plan) που ολοκληρώθηκε το 2012, και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προθεσμία του 2020 ήταν ρεαλιστική για την υλοποίηση των έργων ΤΠ που προβλέπονταν την εποχή εκείνη.

25. Δώδεκα από τα 17 έργα, που είχαν ήδη προγραμματιστεί στον MCC, ο οποίος προηγήθηκε του ΕΤΚ, είχαν σημειώσει αρκετή πρόοδο²¹. Εντούτοις, κατά τις συζητήσεις που ακολούθησαν, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη συμφώνησαν να τροποποιήσουν σημαντικά το αντικείμενο ορισμένων συστημάτων ΤΠ. Επιπλέον, η ανάπτυξη ορισμένων συστημάτων μεταφέρθηκε από το επίπεδο των κρατών μελών στο επίπεδο της Ένωσης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα σημαντική αύξηση του φόρτου εργασίας της Επιτροπής και το αρχικό χρονοδιάγραμμα κατέστη ανέφικτο.

Ανεπάρκεια των πόρων που διατέθηκαν από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη

Προϋπολογισμός της Επιτροπής (ενωσιακά στοιχεία)

26. Η Επιτροπή καθόρισε τις ανάγκες σε πόρους για το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» βάσει της υλοποίησης της στρατηγικής ΤΠ της ΕΕ στον τομέα της τελωνειακής πολιτικής, που ορίζεται στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο του 2012.

²⁰ Από τα 24 κράτη μέλη που απάντησαν στην έρευνά μας, 19 αναφέρουν στις απαντήσεις τους ότι οι τρέχουσες δομές διακυβέρνησης είναι κατάλληλες, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών. Εντούτοις, 14 εξ αυτών παραδέχθηκαν ότι η μέθοδος εργασίας και η διαδικασία λήψης αποφάσεων επιδέχονται βελτίωση.

²¹ Σύμφωνα με την κατάρτιση μοντέλων επιχειρησιακών διεργασιών, τα συστήματα είχαν ήδη καθορισμένες απαιτήσεις χρήστη ή λειτουργικές απαιτήσεις.

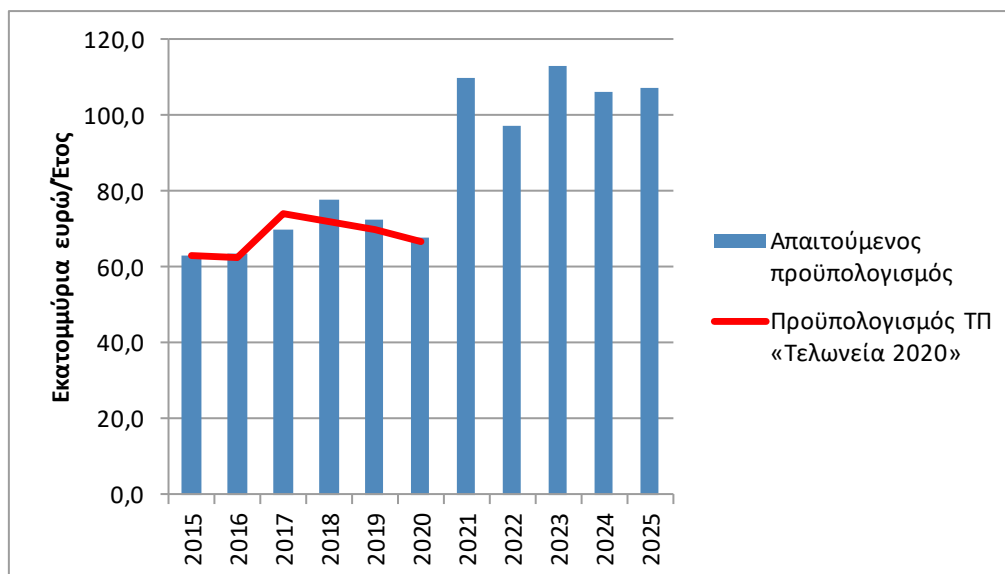
27. Η πρώτη σημαντική ένδειξη ότι ο διαθέσιμος προϋπολογισμός του προγράμματος «Τελωνεία 2020» μπορεί να μην επαρκούσε παρουσιάστηκε το 2015 και αφορούσε το έργο Αναβάθμιση του Συστήματος Ελέγχου των Εισαγωγών. Το έγγραφο γενικής θεώρησης που συμφωνήθηκε από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη πρότεινε να υιοθετηθεί μια πιο κεντρική προσέγγιση για την ανάπτυξη του συστήματος σε σύγκριση με τα αρχικά σχέδια. Πρότεινε αναθεωρημένο συνολικό προϋπολογισμό για την υλοποίηση ύψους 170 εκατομμυρίων ευρώ περίπου, ποσό υπερδιπλάσιο των προηγούμενων εκτιμήσεων. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή συμπέρανε πως ο υπολειπόμενος προϋπολογισμός για την ανάπτυξη ικανοτήτων ΤΠ για το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» δεν επαρκούσε για να καλύψει το κόστος υλοποίησης του εν λόγω συστήματος.

28. Αποφάσισε, λοιπόν, να μετριάσει το πρόβλημα με τους εξής τρόπους:

- διαιρώντας το έργο σε τμήματα και καθορίζοντας μεγαλύτερη περίοδο υλοποίησης πέραν του 2020 επιδιώκοντας, έτσι, να χρησιμοποιήσει τον προϋπολογισμό για μελλοντικά προγράμματα «Τελωνεία» και
- εξασφαλίζοντας πρόσθετους πόρους για τον προϋπολογισμό ανάπτυξης ικανοτήτων ΤΠ στο πλαίσιο του προγράμματος «Τελωνεία 2020». Οι προσπάθειες αυτές στέφθηκαν με μερική μόνο επιτυχία.

29. Οι προβλέψεις της Επιτροπής όσον αφορά τις δημοσιονομικές απαιτήσεις για την περίοδο 2021-2025 είναι σημαντικά υψηλότερες από τις απαιτήσεις για την περίοδο 2014-2020. Στο **γράφημα 3** παρουσιάζονται οι εκτιμώμενες δημοσιονομικές ανάγκες για τα συστήματα ΤΠ μέχρι το τέλος της περιόδου προγραμματισμού του προγράμματος «Τελωνεία 2020» και οι μεγαλύτερες ανάγκες που προβλέπονται για μετά το 2020. Η Επιτροπή εκτιμά ότι για την επόμενη περίοδο του προγράμματος «Τελωνεία» θα χρειαστούν περίπου 100 έως 115 εκατομμύρια ευρώ ετησίως προκειμένου να διατηρηθούν σε λειτουργία όλα τα συστήματα ΤΠ και να ολοκληρωθούν τα υπόλοιπα έργα που προβλέπονται στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο και τα οποία αναβλήθηκαν πέραν του 2020.

Γράφημα 3 – Εκτιμώμενες δημοσιονομικές ανάγκες για την υλοποίηση του αναθεωρημένου πολυετούς στρατηγικού σχεδίου



Πηγή: Έγγραφα εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Προϋπολογισμός των κρατών μελών (εθνικά στοιχεία)

30. Η έρευνά μας στα κράτη μέλη έδειξε ότι για τα περισσότερα από αυτά (67 %) ένας από τους βασικούς λόγους που οδήγησαν σε καθυστερημένη υλοποίηση του ΕΤΚ ήταν η ανεπάρκεια του προϋπολογισμού σε εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή ενημερώθηκε αμέσως μετά την έγκριση του προγράμματος εργασιών για τον ΕΤΚ το 2014 ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν θα διέθεταν επαρκή κονδύλια στις τελωνειακές διοικήσεις ώστε να συμμορφωθούν με το πολυετές στρατηγικό σχέδιο. Ενημερωθήκαμε από την Επιτροπή πως αυτό οφειλόταν εν μέρει στη διεθνή μακροοικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008. Στην ειδική έκθεση αριθ. 19/2017, είχαμε ήδη επισημάνει ότι η ανεπαρκής χρηματοδότηση των διευρωπαϊκών συστημάτων ΤΠ μπορεί να καθυστερήσει την εφαρμογή του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα²².

31. Η Επιτροπή συνέχισε να καλεί τα κράτη μέλη να διαθέσουν εθνικούς πόρους και διερεύνησε άλλες επιλογές για την επίλυση του προβλήματος της ανεπαρκούς

²² Βλέπε σημεία 33 έως 38 της ειδικής έκθεσης αριθ. 19/2017.

χρηματοδότησης στα κράτη μέλη, π.χ. μέσω της διευκόλυνσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών (βλέπε πλαίσιο 1).

Πλαίσιο 1 – Συνεργατική ανάπτυξη εθνικών στοιχείων από ομάδα κρατών μελών

Η Επιτροπή ενθάρρυνε τα κράτη μέλη να συνεργαστούν μεταξύ τους για την ανάπτυξη των εθνικών στοιχείων, αντί να εργάζονται μεμονωμένα. Στον τομέα της φορολογίας, η Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης είχε στο παρελθόν θετική εμπειρία από αντίστοιχη συνεργατική ανάπτυξη ΤΠ.

Το 2017 η Εσθονία προετοίμασε ένα έργο για τη συγκρότηση μιας νέας ομάδας εμπειρογνομώνων, απαρτιζόμενης από εκπροσώπους πολλών κρατών μελών, για τη συλλογική ανάπτυξη των εθνικών στοιχείων των συστημάτων ΤΠ των τελωνείων. Η εν λόγω ομάδα εμπειρογνομώνων θα κατάρτιζε, για παράδειγμα, κοινές διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων για την επίτευξη οικονομικών κλίμακας. Το έργο εγκρίθηκε από την Επιτροπή και θα χρηματοδοτηθεί από το πρόγραμμα εργασιών για τα «Τελωνεία 2020» για το 2018. Δεκαπέντε κράτη μέλη εξέφρασαν ενδιαφέρον να συμμετάσχουν σε τέτοιου είδους δράσεις.

Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, η ομάδα εμπειρογνομώνων δεν είχε ξεκινήσει ακόμη τις εργασίες της, συνεπώς δεν ήταν δυνατό να αξιολογηθούν πλήρως τα αποτελέσματα αυτής της πρωτοβουλίας.

32. Τα κράτη μέλη παρακρατούν το 20 % των εισπραττόμενων τελωνειακών δασμών ως έξοδα είσπραξης και αποδίδουν το υπόλοιπο 80 % στον προϋπολογισμό της ΕΕ ως έσοδα. Το ποσοστό παρακράτησης για έξοδα είσπραξης θα αρκούσε²³ ως συμβολή για την κάλυψη των δαπανών που επωμίζονται τα κράτη μέλη για την υλοποίηση των τελωνειακών συστημάτων ΤΠ. Παρατηρήσαμε, ωστόσο, ότι κανένα κράτος μέλος δεν ανέφερε ότι χρησιμοποίησε τα κεφάλαια αυτό για τον συγκεκριμένο σκοπό. Αντ' αυτού,

²³ Το 2017 τα κράτη μέλη παρακράτησαν περισσότερα από 4 δισεκατομμύρια ευρώ ως έξοδα είσπραξης. Σε επίπεδο επιμέρους κρατών μελών τα ποσά που παρακρατήθηκαν κυμαίνονται από 3 εκατομμύρια έως 1 δισεκατομμύριο ευρώ.

χρησιμοποίησαν κονδύλια από τον εθνικό προϋπολογισμό και τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ για να χρηματοδοτήσουν την ανάπτυξη των τελωνειακών συστημάτων ΤΠ.

Βραδύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων λόγω της πολυεπίπεδης δομής διακυβέρνησης στην οποία συμμετέχουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη

33. Η ανάπτυξη των τελωνειακών συστημάτων ΤΠ απαιτεί τη συμμετοχή, τον στενό συντονισμό και τη συμφωνία πολλών παραγόντων, σε διάφορα επίπεδα, στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη (βλέπε **σημείο 11**). Πέραν της πολυπλοκότητας της ανάπτυξης συστημάτων ΤΠ αυτής καθαυτής, η διαδικασία λήψης αποφάσεων περιπλέκεται περισσότερο λόγω των ιδιαίτερων εθνικών χαρακτηριστικών των τελωνειακών εργασιών, και λόγω των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών ως προς την πρόοδο που σημειώνεται και τις ικανότητές τους στην ΤΠ στον τελωνειακό τομέα.

34. Ως συντονίστρια, η Επιτροπή έχει ήδη εμπειρία από αυτή τη δομή διακυβέρνησης στο πλαίσιο της υλοποίησης των υφιστάμενων τελωνειακών συστημάτων, κυρίως από την πρώτη γενιά του συστήματος διαμετακόμισης (το Νέο Μηχανογραφημένο Σύστημα Διαμετακόμισης). Η εμπειρία αυτή έδειξε πως η επιδίωξη επίτευξης συμφωνίας για όλες τις πτυχές υλοποίησης ενός έργου είναι μια δύσκολη και χρονοβόρα διαδικασία²⁴.

35. Δεδομένης της πολυπλοκότητας των έργων ΤΠ των τελωνείων, η Επιτροπή όρισε ένα σύνολο αναλυτικών ορόσημων για κάθε έργο, προκειμένου να διευκολύνει τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση των εργασιών. Τα ορόσημα αυτά χωρίζονται ανάλογα με τα βασικά στάδια των έργων και συνδέονται με την έγκριση των συναφών εγγράφων ή δράσεων από τα κράτη μέλη που εκπροσωπούνται στους φορείς διακυβέρνησης²⁵.

²⁴ Ο χρόνος που χρειάζεται για την ανάπτυξη του Νέου Μηχανογραφημένου Συστήματος Διαμετακόμισης - 12 χρόνια - λήφθηκε υπόψη κατά την εκτίμηση του χρόνου που χρειάζεται για την ανάπτυξη των νέων συστημάτων στην πρώτη έκδοση της μελέτης συνολικής εκτίμησης για το Ρυθμιστικό σχέδιο πληροφορικής.

²⁵ Ομάδα Τελωνειακής Πολιτικής (CPG) και Ομάδα Συντονισμού Ηλεκτρονικών Τελωνείων (ECCG).

36. Εξετάσαμε την υλοποίηση αυτών των ορόσημων στο πλαίσιο των πέντε έργων του δείματός μας (βλέπε **σημείο 23**). Σε όλες τις περιπτώσεις, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη καθυστέρησαν να καταλήξουν σε συμφωνία για τα αρχικά ορόσημα (επεξηγηματικό υπόμνημα και έγγραφο γενικής θεώρησης)²⁶.

Η Επιτροπή δεν ανέφερε εγκαίρως τις καθυστερήσεις

37. Ορισμένα κράτη μέλη και αντιπρόσωποι οικονομικών φορέων (όπως εισαγωγείς, εκτελωνιστές, εταιρείες μεταφορών και επιχειρήσεις εφοδιαστικής) άρχισαν να αμφισβητούν τον ρεαλιστικό χαρακτήρα των χρονοδιαγραμμάτων ολοκλήρωσης των έργων ΤΠ αμέσως μετά την έγκριση των βασικών εγγράφων προγραμματισμού το 2013 και το 2014. Παρά το γεγονός αυτό, το 2016 τα επίσημα έγγραφα στρατηγικού σχεδιασμού και οι εκθέσεις της Επιτροπής εξακολουθούσαν να αναφέρουν ότι όλα τα συστήματα ΤΠ του ΕΤΚ και πολλά άλλα έργα του πολυετούς στρατηγικού σχεδίου που δεν αφορούσαν τον ΕΤΚ θα παραδίδονταν μέχρι το 2020 (βλέπε **πλαίσιο 2**).

²⁶ Σε δύο περιπτώσεις (Επιτήρηση 3 και Σύστημα Εγγεγραμμένων Εξαγωγέων), κατέστη εφικτό να καλυφθεί ο χαμένος χρόνος και να διατηρηθεί η αρχική προθεσμία παράδοσης (πολυετές στρατηγικό σχέδιο 2014). Σε άλλες δύο περιπτώσεις (Κεντρικός Τελωνισμός για Εισαγωγή και αναβάθμιση του Συστήματος Ελέγχου Εισαγωγών), τα έργα χωρίστηκαν σε στάδια, με αποτέλεσμα τη μετάθεση της τελικής παράδοσης μετά το 2020. Όσον αφορά την Ενιαία Θυρίδα της ΕΕ, το έργο χωρίστηκε σε πολλά υποέργα και δεν είναι ακόμη γνωστό πότε θα ολοκληρωθεί η παράδοσή του.

Πλαίσιο 2 – Από τα στοιχεία που υπέβαλλε η Επιτροπή (έως το 2016) προέκυπτε ότι τα συστήματα ΤΠ θα παραδίδονταν μέχρι το 2020

Η Επιτροπή δεν ανέφερε τον κίνδυνο μη παράδοσης των συστημάτων ΤΠ σε σχέση με τον ΕΤΚ μέχρι το 2020 σε καμία από τις εκθέσεις προόδου του προγράμματος «Τελωνεία 2020» για τα έτη 2014, 2015 και 2016 (βλέπε **σημείο 46**).

Στην έκθεση προόδου για τα ηλεκτρονικά τελωνεία του 2016 (που δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 2017), η Επιτροπή αναγνώρισε ότι η υλοποίηση πολλών έργων είχε καθυστερήσει. Εντούτοις, λαμβάνοντας υπόψη την πρόοδο που σημειώθηκε το 2016, δήλωνε πως εξακολουθούσε να είναι εφικτή η έγκαιρη υλοποίηση των έργων.

Αντίστοιχες πληροφορίες περιέχονταν στις εκθέσεις προόδου για τα ηλεκτρονικά τελωνεία του 2014 και του 2015.

38. Όταν η Επιτροπή διαπίστωσε την ύπαρξη προβλημάτων σε σχέση με τη διαθεσιμότητα των πόρων και τις δυνητικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση του προγράμματος εργασιών για τον ΕΤΚ τον Ιούνιο του 2014, δεν άλλαξε τις προθεσμίες στο πρόγραμμα εργασιών για τον ΕΤΚ ή στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο. Αντιθέτως, κατάρτισε νέο εσωτερικό επιχειρησιακό σχέδιο βασισμένο στους πόρους και πρότεινε να το διαχειρίζεται παράλληλα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα το πολυετές στρατηγικό σχέδιο / πρόγραμμα εργασιών για τον ΕΤΚ να χρησιμοποιείται εξωτερικά και το επιχειρησιακό σχέδιο, που απεικόνιζε την πραγματικότητα, να χρησιμοποιείται κυρίως εσωτερικά. Από το 2015 και εξής, το εσωτερικό επιχειρησιακό σχέδιο ανέφερε μεγαλύτερες προθεσμίες από τις προβλεπόμενες στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο / πρόγραμμα εργασιών για τον ΕΤΚ και περιλάμβανε έργα που θα υλοποιηθούν μετά την προθεσμία του 2020 του ΕΤΚ.

39. Τα δύο εργαλεία σχεδιασμού συνυπήρχαν στον τομέα της ανάπτυξης ΤΠ για τα τελωνεία μέχρι το 2017 οπότε και ενώθηκαν έπειτα από επανεξέταση («εκτίμηση της πραγματικής κατάστασης») που διενήργησε η Επιτροπή. Το αποτέλεσμα αυτής της επανεξέτασης ήταν η αναθεώρηση του πολυετούς στρατηγικού σχεδίου του 2017, που μετέθεσε τις προθεσμίες για την εγκατάσταση πολλών συστημάτων ΤΠ πέραν της νομικά δεσμευτικής προθεσμίας του 2020 που ορίζεται στον ΕΤΚ. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή

υποχρεώθηκε να συντάξει επικαιροποιημένο πρόγραμμα εργασιών για τον ΕΤΚ και να προτείνει την αναθεώρηση του κανονισμού ΕΤΚ (βλέπε **σημείο 21**).

40. Η ύπαρξη των δύο εργαλείων σχεδιασμού δείχνει ότι η Επιτροπή ήταν ενήμερη για τις καθυστερήσεις. Η απόφαση να μην περιληφθούν οι πληροφορίες αυτές στις επίσημες εκθέσεις της στέρησε από τα ενδιαφερόμενα μέρη (όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ που δεν εκπροσωπούνται στη δομή διακυβέρνησης του προγράμματος «Τελωνεία 2020» καθώς και ενδιαφερόμενες εταιρείες και πολίτες) τη δυνατότητα να ενημερωθούν πλήρως και εγκαίρως για τον κίνδυνο καθυστερήσεων.

Η προσέγγιση ανάπτυξης που επιλέχθηκε αρχικώς δεν ήταν η πλέον αποδοτική από οικονομική άποψη

41. Κατά τον σχεδιασμό του προγράμματος «Τελωνεία 2020», η Επιτροπή εκπόνησε μελέτη για να προσδιορίσει τις προθεσμίες υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ και τον απαιτούμενο προϋπολογισμό για τα ενωσιακά στοιχεία (βλέπε **σημείο 26**). Η προσέγγιση που επελέγη αρχικά ως προς την ανάπτυξη των συστημάτων ήταν ως επί το πλείστον αποκεντρωμένη, παρά το γεγονός ότι η κεντρική υλοποίηση αποτελούσε την αποδοτικότερη από οικονομική άποψη επιλογή (βλέπε **πλαίσιο 3**).

Πλαίσιο 3 – Η κεντρική προσέγγιση ανάπτυξης απορρίφθηκε από τα κράτη μέλη

Στην εκτίμηση αντικτύπου της, η Επιτροπή παρουσίασε τέσσερα σενάρια για το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020», που διέφεραν σημαντικά ως προς τον βαθμό κεντρικής ανάπτυξης από την Επιτροπή ή αποκεντρωμένης ανάπτυξης από κάθε επιμέρους κράτος μέλος. Η επιλογή που προέβλεπε τον μεγαλύτερο βαθμό υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ σε κεντρικό επίπεδο περιλάμβανε την από κοινού ανάπτυξη του συνόλου της βασικής διαδικασίας εκτελωνισμού και της διεπαφής των συναλλασσομένων.

Αυτή η κεντρική λύση απαιτούσε υψηλότερο προϋπολογισμό για το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» (που εκτιμάται σε περίπου 200 εκατομμύρια ευρώ περισσότερο, έναντι της επιλογής που επιλέχθηκε). Εντούτοις, προσέφερε επίσης σημαντικές οικονομίες κλίμακας (η επένδυση ενός ευρώ κεντρικά θα μπορούσε να εξοικονομήσει τέσσερα ευρώ για τα κράτη μέλη).

Το σενάριο αυτό δεν επιλέχθηκε επειδή τα κράτη μέλη θεώρησαν πως η αποκεντρωμένη λύση θα μπορούσε να ικανοποιήσει με καταλληλότερο τρόπο συγκεκριμένες εθνικές απαιτήσεις και να μετριάσει τον κίνδυνο αποτυχίας του έργου.

42. Αργότερα, κατά τις συζητήσεις αναφορικά με το αντικείμενο των επιμέρους έργων, τα κράτη μέλη ζήτησαν να αναπτύξει η ΕΕ ορισμένα στοιχεία των συστημάτων ΤΠ κεντρικά. Αυτό οδήγησε σε μια οικονομικά αποδοτικότερη λύση λόγω οικονομιών κλίμακας, αλλά χρειάστηκαν περισσότεροι πόροι από το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» που δεν είχαν προγραμματιστεί (βλέπε [σημείο 27](#)).

Οι στόχοι του προγράμματος «Τελωνεία 2020» και οι ρυθμίσεις υποβολής στοιχείων δεν ενδείκνυνται για την παρακολούθηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ

43. Οι ειδικοί και επιχειρησιακοί στόχοι για την υλοποίηση συστημάτων ΤΠ στο πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» είναι υπερβολικά γενικοί ώστε να χρησιμοποιηθούν για τους σκοπούς της παρακολούθησης και της υποβολής στοιχείων (π.χ. «αυτοματοποίηση» ή «ανάπτυξη, βελτίωση, λειτουργία και υποστήριξη των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών για τα τελωνεία»). Επιπλέον, επειδή τα συγκεκριμένα συστήματα ΤΠ που πρόκειται να αναπτυχθούν δεν είχαν συμπεριληφθεί στους στόχους του προγράμματος «Τελωνεία 2020», δεν αποτέλεσαν αντικείμενο κατάλληλης παρακολούθησης στις υφιστάμενες εκθέσεις.

44. Το πλαίσιο αξιολόγησης επιδόσεων (PMF) που αναπτύχθηκε για την αξιολόγηση του προγράμματος «Τελωνεία 2020» προβλέπει τέσσερις δείκτες για την υλοποίηση νέων συστημάτων ΤΠ:

1. αριθμός έργων ΤΠ στο στάδιο «έρευνας»·
2. αριθμός έργων ΤΠ στο στάδιο «ανάπτυξης»·
3. αριθμός νέων συστημάτων ΤΠ στο στάδιο «λειτουργίας»· και
4. ποσοστό έργων ΤΠ που έχουν πάρει το «πράσινο φως».

45. Διαπιστώσαμε ότι οι τρεις πρώτοι δείκτες δεν συνοδεύονται από τιμή-στόχο και η τιμή-στόχος που τέθηκε για τον τέταρτο δείκτη ήταν να συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις μόλις το 50 % των έργων ΤΠ («πράσινο φως»). Ο στόχος αυτός δεν είχε νόημα καθώς ένα έργο μπορεί να λάβει «πράσινο φως» συνεπεία απλώς μιας αναθεώρησης ενός πολυετούς στρατηγικού σχεδίου, χωρίς πραγματική πρόοδο όσον αφορά την υλοποίηση του συστήματος ΤΠ. Ως εκ τούτου, οι τέσσερις δείκτες που αναπτύχθηκαν για την αξιολόγηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ δεν καθιστούν δυνατό τον εντοπισμό και την αναφορά καθυστερήσεων.

46. Η Επιτροπή δημοσιεύει ετήσιες εκθέσεις προόδου σχετικά με την υλοποίηση του προγράμματος «Τελωνεία 2020». Στις τρεις εκθέσεις προόδου του προγράμματος «Τελωνεία 2020» που είχαν δημοσιευθεί μέχρι τη διενέργεια του ελέγχου (2014, 2015 και 2016), περιέχονται περιορισμένες πληροφορίες σχετικά με την υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ. Και στις τρεις εκθέσεις αναφέρεται ότι η ανάπτυξη των συστημάτων συνεχίζεται σύμφωνα με τον προγραμματισμό. Οι εκθέσεις προόδου για τα ηλεκτρονικά τελωνεία για τα τρία αυτά έτη περιέχουν αναλυτικότερες πληροφορίες σχετικά με τον βαθμό εγκατάστασης των συστημάτων ΤΠ, αλλά δεν παρέχουν πληροφορίες για τον κίνδυνο μη τήρησης των προγραμματισμένων προθεσμιών. Δεδομένων των καθυστερήσεων στην ανάπτυξη και εγκατάσταση των νέων συστημάτων ΤΠ, οι εκθέσεις προόδου για το

πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» δεν παρείχαν μια ισορροπημένη και ολοκληρωμένη εικόνα²⁷ της υλοποίησης του προγράμματος.

47. Η Επιτροπή λαμβάνει σε τακτική βάση πληροφορίες σχετικά με τις δαπάνες που επωμίζονται τα κράτη μέλη για την ανάπτυξη των εθνικών στοιχείων των συστημάτων ΤΠ. Οι πληροφορίες αυτές συγκεντρώνονται και παρουσιάζονται στις εκθέσεις προόδου για τα ηλεκτρονικά τελωνεία. Εντούτοις, οι πληροφορίες που παρέχουν τα κράτη μέλη δεν είναι ούτε πλήρεις ούτε συγκρίσιμες. Εξαιτίας του περιορισμού αυτού, που επιβεβαιώθηκε με την έρευνά μας, δεν κατέστη δυνατό να εκτιμήσουμε το συνολικό κόστος ανάπτυξης (των ενωσιακών και εθνικών στοιχείων) των συστημάτων ΤΠ. Αυτές οι αναξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τα ποσά που δαπανήθηκαν δεν παρέχουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αξιολογήσει ορθά την αποτελεσματικότητα και την οικονομική αποδοτικότητα της υλοποίησης των έργων ΤΠ για τον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης.

²⁷ Οι εκθέσεις προόδου για το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» αφιερώνουν μόνο μία σελίδα στα νέα συστήματα ΤΠ (επί συνόλου 15 περίπου σελίδων) καθώς μόνον τέσσερις από τους 68 δείκτες (εκροής και αποτελέσματος) σχετίζονται με τα νέα συστήματα ΤΠ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

48. Οι τελωνειακές διαδικασίες μπορεί να έχουν πολύ σημαντική επιρροή στο εμπόριο, στην είσπραξη των δασμών και στην προστασία και την ασφάλεια των πολιτών. Ο εκσυγχρονισμός αυτών των διαδικασιών είναι καίριας σημασίας για τη λειτουργία της ΕΕ. Δέκα χρόνια μετά την έγκριση της απόφασης για τα ηλεκτρονικά τελωνεία, διαπιστώσαμε πρόοδο στην ανάπτυξη των συστημάτων ΤΠ για την επίτευξη ενός περιβάλλοντος χωρίς χαρτί για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις. Εντούτοις, τα συστήματα αυτά δεν έχουν υλοποιηθεί ακόμη πλήρως.

49. Επομένως, καταλήγουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Επτά από τα 17 συστήματα ΤΠ στο πλαίσιο του ΕΤΚ δεν θα παραδοθούν έως το 2020. Ορισμένα από αυτά είναι βασικά συστήματα, όπως τα ΕΤΚ – Αναβάθμιση του Συστήματος Ελέγχου των Εισαγωγών και ΕΤΚ – Κεντρικός Τελωνισμός για Εισαγωγή (βλέπε **σημεία 19 έως 21**).
- Υπάρχει κίνδυνος να μην τηρηθεί ούτε η νέα προθεσμία του 2025 (βλέπε **σημείο 22**).
- Το αρχικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ, που καθορίστηκε από την Επιτροπή, κατέστη ανέφικτο λόγω της τροποποίησης του αντικειμένου ορισμένων έργων (βλέπε **σημεία 24 έως 25**).
- Το πραγματικό κόστος της ανάπτυξης των συστημάτων ΤΠ για τα ενωσιακά στοιχεία απεδείχθη σημαντικά υψηλότερο των εκτιμήσεων που περιέχονται στο αρχικό σχέδιο, και η Επιτροπή δεν διέθεσε επαρκείς πόρους για τα έργα αυτά (βλέπε **σημεία 26 έως 29**).
- Η ανεπάρκεια των κεφαλαίων που διέθεσαν τα κράτη μέλη ήταν μία από τις βασικές αιτίες των καθυστερήσεων (βλέπε **σημεία 30 έως 32**).
- Η βραδύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων καθυστέρησε την υλοποίηση ορισμένων συστημάτων ΤΠ, λόγω της πολυεπίπεδης δομής διακυβέρνησης στην οποία συμμετέχουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη (βλέπε **σημεία 33 έως 36**).

- Η Επιτροπή δεν ανέφερε εγκαίρως τις καθυστερήσεις στην υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ (βλέπε σημεία 37 έως 40).
- Η απόφαση σχετικά με τον βαθμό ανάπτυξης συστημάτων ΤΠ κεντρικά, σε επίπεδο ΕΕ δεν βασίστηκε σε όλες τις περιπτώσεις σε κριτήρια οικονομικής αποδοτικότητας, αλλά επηρεάστηκε από τις ιδιαίτερες εθνικές απαιτήσεις των κρατών μελών και τους κινδύνους αποτυχίας των έργων (βλέπε σημεία 41 και 42).
- Οι στόχοι και οι ρυθμίσεις υποβολής στοιχείων του προγράμματος «Τελωνεία 2020» δεν ενδείκνυνται για την παρακολούθηση της υλοποίησης των συστημάτων ΤΠ (βλέπε σημεία 43 έως 47).

50. Συνιστούμε στην Επιτροπή να λάβει υπόψη της, ενόψει των μελλοντικών προγραμμάτων «Τελωνεία», τα διδάγματα που αντλήθηκαν από το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» και την προσέγγισή της για τη διαχείριση των έργων ΤΠ όπως περιγράφεται στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο.

Σύσταση 1 – Επικέντρωση του σχεδιασμού των προγραμμάτων στην υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ

Για το επόμενο πρόγραμμα «Τελωνεία», η Επιτροπή πρέπει να προτείνει:

- α) στόχους συνδεδεμένους ρητά με τα συστήματα ΤΠ που προγραμματίζεται να αναπτυχθούν· και
- β) στόχους ακριβείς και μετρήσιμους.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης: 2020

Σύσταση 2 - Βελτίωση των εκτιμήσεων για τη διάρκεια, τους πόρους και το αντικείμενο των έργων ΤΠ

Στο πλαίσιο των μελλοντικών προγραμμάτων «Τελωνεία», η Επιτροπή πρέπει:

- α) να διασφαλίζει ότι κατά την κατάρτιση των χρονοδιαγραμμάτων και των προϋπολογισμών λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα διδάγματα που αντλήθηκαν από προηγούμενα προγράμματα (όπως οι κίνδυνοι που σχετίζονται με το περιβάλλον ΤΠ και την πολυπλοκότητα των έργων)· και
- β) να παρέχει στα κράτη μέλη επαρκείς πληροφορίες προκειμένου να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις, την κατάλληλη χρονική στιγμή, σχετικά με το αντικείμενο των έργων.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης: 2020

Σύσταση 3 - Διευκόλυνση της συνεργατικής ανάπτυξης συστημάτων ΤΠ

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να παρακολουθεί κατά πόσον υπάρχει κίνδυνος ένα κράτος μέλος να μη μπορέσει να τηρήσει τις προθεσμίες υλοποίησης των εθνικών στοιχείων, να προσδιορίζει σε αρχικό στάδιο πιθανές λύσεις και να διευκολύνει την εφαρμογή τους σε εθνικό επίπεδο· και
- β) να διευκολύνει την ευρύτερη χρήση συνεργατικής ανάπτυξης συστημάτων ΤΠ μεταξύ κρατών μελών.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης: 2020

Σύσταση 4 – Εξορθολογισμός της διακυβέρνησης μέσω της βελτίωσης της επικοινωνίας

Η Επιτροπή πρέπει να εξορθολογίσει τη διακυβέρνηση της ανάπτυξης των συστημάτων ΤΠ των τελωνείων, διασφαλίζοντας αποδοτικότερη και ταχύτερη επικοινωνία με τα κράτη

μέλη, χρησιμοποιώντας, παραδείγματος χάρη, πρόσθετους διαύλους ανταλλαγής πληροφοριών, ούτως ώστε οι αποφάσεις να λαμβάνονται χωρίς καθυστέρηση·

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης: 2020

Σύσταση 5 – Διασφάλιση διαφάνειας όσον αφορά την υποβολή στοιχείων σχετικά με την υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να ενημερώνει εγκαίρως και με διαφανή τρόπο όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη τα οποία αφορά η υλοποίηση συστημάτων ΤΠ σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο σχετικά με τυχόν καθυστερήσεις στην υλοποίηση και τις δαπάνες για τα ενωσιακά και τα εθνικά στοιχεία· και
- β) να προβλέψει, στο πλαίσιο μέτρησης των επιδόσεων των επόμενων προγραμμάτων «Τελωνεία», κατάλληλες ρυθμίσεις υποβολής στοιχείων και κατάλληλους δείκτες σχετικά με το συνολικό επίπεδο υλοποίησης και με τα επιμέρους έργα, και να δημοσιεύει τις απαιτούμενες εκθέσεις.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης: 2021

Η παρούσα ειδική έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα V, του οποίου προεδρεύει ο κ. Λάζαρος Στ. ΛΑΖΑΡΟΥ, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 26ης Σεπτεμβρίου 2018.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΤΠ

ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΟΒΛΕΠΕΙ Ο ΕΤΚ	
ΕΤΚ – Τελωνειακές Αποφάσεις	Το έργο αποσκοπεί στην εναρμόνιση των διαδικασιών όσον αφορά την αίτηση για την έκδοση τελωνειακών αποφάσεων, τη λήψη αποφάσεων και τη διαχείριση των αποφάσεων σε ολόκληρη την ΕΕ.
ΕΤΚ – Δεσμευτικές Δασμολογικές Πληροφορίες (ΔΔΠ)	Στόχος αυτού του έργου είναι η αναβάθμιση του υφιστάμενου διευρωπαϊκού συστήματος ΕΔΔΠ-3 και του συστήματος Επιτήρηση 2 σύμφωνα με τον ΕΤΚ και τις διατάξεις του (π.χ. μεταβολές της περιόδου εγκυρότητας). Το έργο συνδέεται στενά με το έργο Επιτήρηση 3.
ΕΤΚ – Εγκεκριμένοι Οικονομικοί Φορείς (ΑΕΟ) – Αναβάθμιση	Το έργο αποσκοπεί στη βελτίωση των επιχειρηματικών διαδικασιών όσον αφορά τις αιτήσεις και τις άδειες των ΑΕΟ, λαμβάνοντας υπόψη τις τροποποιήσεις των νομικών διατάξεων του ΕΤΚ.
ΕΤΚ – Αυτοματοποιημένο Σύστημα Εξαγωγών (ΑΣΕ)	Αυτό το έργο εφαρμόζει τις απαιτήσεις του ΕΤΚ σε θέματα εξαγωγών και εξόδου και αποτελείται από δύο συνιστώσες: διευρωπαϊκή (ΑΕΣ) και εθνική (Αναβάθμιση Εθνικών Συστημάτων Εξαγωγών).
ΕΤΚ – Αναβάθμιση του Νέου Μηχανογραφημένου Συστήματος Διαμετακόμισης (ΝΜΣΔ/ΝCTS)	Στόχος του διευρωπαϊκού έργου είναι η αναβάθμιση του υφιστάμενου συστήματος, που αυτοματοποιεί το καθεστώς διαμετακόμισης και τον έλεγχο των κινήσεων που καλύπτονται από τη διαδικασία TIR στο εσωτερικό της ΕΕ.
ΕΤΚ – Σύστημα Εγγεγραμμένων Εξαγωγέων (ΣΕΕ)	Το έργο ΣΕΕ αποσκοπεί στην υλοποίηση ενός συστήματος το οποίο θα παρέχει επικαιροποιημένες και πλήρεις πληροφορίες για εγγεγραμμένους εξαγωγείς που είναι εγκατεστημένοι σε χώρες εκτός ΕΕ και εξαγουν εμπορεύματα στην ΕΕ με προτιμησιακό καθεστώς.
ΕΤΚ – Καταχώριση και Ταυτοποίηση των Οικονομικών Φορέων – Υποσύστημα 2 (EORI2)	Το έργο αυτό αποσκοπεί στην αναβάθμιση του υφιστάμενου διευρωπαϊκού συστήματος EORI για την καταχώριση και ταυτοποίηση των οικονομικών φορέων της ΕΕ και τρίτων χωρών.

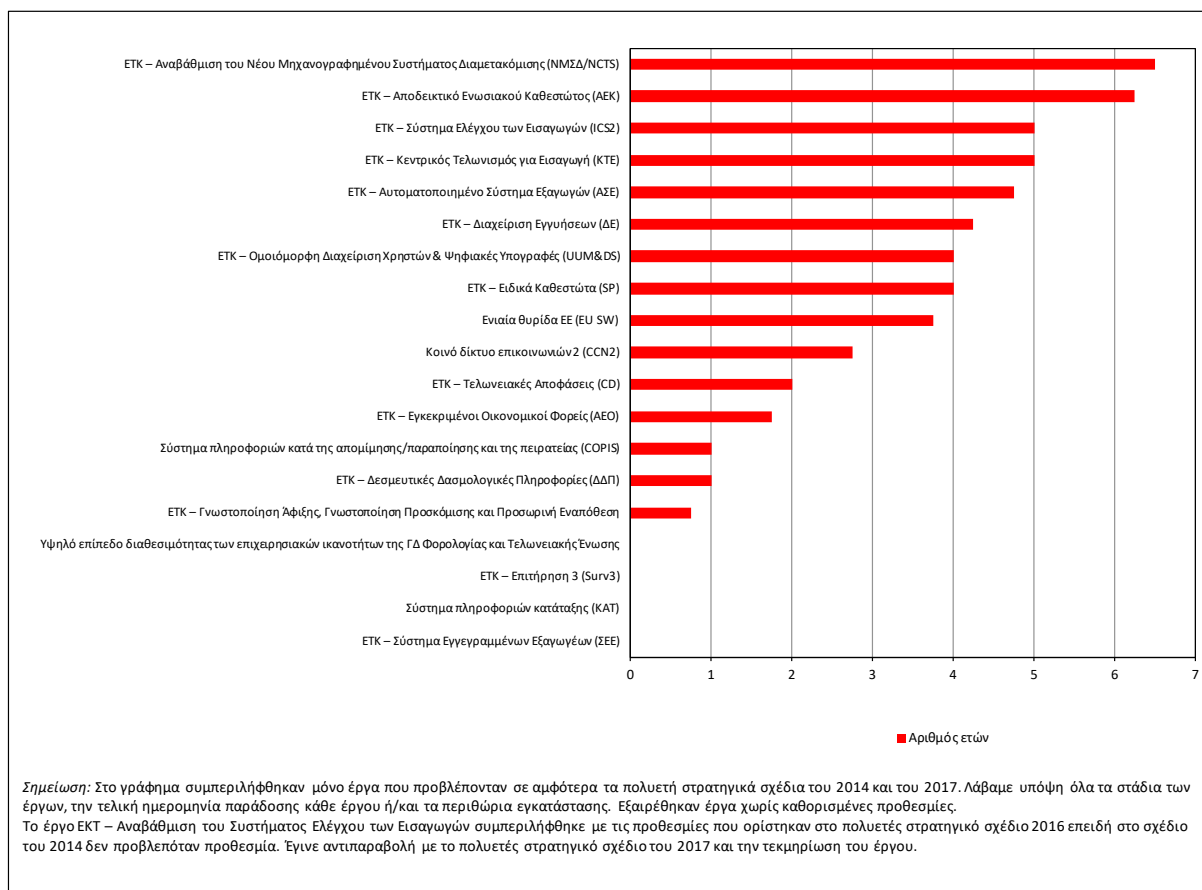
<p>ΕΤΚ – Γνωστοποίηση Άφιξης, Γνωστοποίηση Προσκόμισης και Προσωρινή Εναπόθεση</p>	<p>Στόχος του έργου είναι ο καθορισμός των διαδικασιών για τη γνωστοποίηση άφιξης των μεταφορικών μέσων, την προσκόμιση των εμπορευμάτων και τη διασάφηση προσωρινής εναπόθεσης καθώς και η υποστήριξη της εναρμόνισης μεταξύ των κρατών μελών.</p>
<p>ΕΤΚ – Διαχείριση Εγγυήσεων (ΔΕ)</p>	<p>Το εν λόγω έργο αποσκοπεί να διασφαλίσει την αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση των διαφόρων τύπων εγγυήσεων. Το έργο περιλαμβάνει διευρωπαϊκή και εθνική συνιστώσα.</p>
<p>ΕΤΚ – Δελτία Πληροφοριών (INF) για Ειδικά Καθεστάτα</p>	<p>Στόχος του έργου αυτού είναι η ανάπτυξη ενός νέου διευρωπαϊκού συστήματος για τη διοικητική συνεργασία και την τυποποιημένη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των τελωνειακών αρχών στα κράτη μέλη.</p>
<p>ΕΤΚ – Ειδικά Καθεστάτα</p>	<p>Το έργο αποσκοπεί στην επιτάχυνση, διευκόλυνση και εναρμόνιση των ειδικών καθεστώτων σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω παροχής κοινών προτύπων επιχειρηματικών διαδικασιών.</p>
<p>ΕΤΚ – Επιτήρηση 3</p>	<p>Το έργο αυτό αποσκοπεί στην αναβάθμιση του συστήματος Επιτήρηση 2+ προκειμένου να καταστεί δυνατή η επεξεργασία πρόσθετων δεδομένων από τις διασαφήσεις για τη βελτίωση της ανάλυσης τελωνειακού κινδύνου, την καταπολέμηση της απάτης, την ανάλυση αγοράς, ελέγχους μετά τον εκτελωνισμό και για στατιστικούς σκοπούς.</p>
<p>ΕΤΚ – Αναβάθμιση του Συστήματος Ελέγχου των Εισαγωγών (ICS2) για την ενίσχυση της ασφάλειας της αλυσίδας εφοδιασμού στην είσοδο</p>	<p>Το έργο αποσκοπεί στη δημιουργία ενός νέου διευρωπαϊκού συστήματος που θα αντικαταστήσει το υφιστάμενο ICS. Βασικός στόχος είναι η ενίσχυση της ασφάλειας της αλυσίδας εφοδιασμού μέσω της βελτιστοποίησης της ανταλλαγής αναλυτικών πληροφοριών για τα φορτία και της αντιμετώπισης των αδυναμιών των διεργασιών προστασίας και ασφάλειας ή/και των αδυναμιών όσον αφορά την ποιότητα των δεδομένων, με σκοπό τη βελτίωση της ανάλυσης κινδύνου.</p>
<p>ΕΤΚ – Αναβάθμιση των Εθνικών Συστημάτων Εισαγωγών</p>	<p>Το έργο αποσκοπεί στην υλοποίηση όλων των απαιτήσεων του ΕΤΚ που σχετίζονται με τον τομέα των εισαγωγών σε εθνικό επίπεδο. Καλύπτει τα εθνικά συστήματα επεξεργασίας τελωνειακών διασαφήσεων καθώς και άλλα συναφή συστήματα.</p>

<p>ΕΤΚ – Κεντρικός Τελωνισμός για Εισαγωγή (ΚΤΕ)</p>	<p>Το έργο αποσκοπεί στη δημιουργία ενός διευρωπαϊκού συστήματος που θα επιτρέπει στους οικονομικούς φορείς να υποβάλλουν κεντρικά τις τελωνειακές τους διασαφήσεις για τις εισαγωγές σε μία τελωνειακή διοίκηση ενώ τα εμπορεύματα θα προσκομίζονται σε άλλο κράτος ή άλλα κράτη μέλη.</p>
<p>ΕΤΚ – Αποδεικτικό Ενωσιακού Καθεστώτος (ΑΕΚ)</p>	<p>Το έργο στοχεύει στη δημιουργία ενός νέου διευρωπαϊκού συστήματος για την αποθήκευση, διαχείριση και ανάκτηση του ηλεκτρονικού εγγράφου «αποδεικτικό ενωσιακού καθεστώτος»..</p>
<p>ΕΤΚ – Ομοιόμορφη Διαχείριση Χρηστών & Ψηφιακές Υπογραφές – UUM&DS (Άμεση πρόσβαση των εμπορευόμενων σε EIS)</p>	<p>Το έργο UUM&DS αποσκοπεί στην υλοποίηση ενός συστήματος που θα παρέχει στους οικονομικούς φορείς άμεση και εναρμονισμένη πρόσβαση σε νέες πανευρωπαϊκές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των κεντρικών υπηρεσιών.</p>
<p>ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΔΕΝ ΠΡΟΒΛΕΠΟΝΤΑΙ ΣΤΟΝ ΕΤΚ (και αναφέρονται στην έκθεση)</p>	
<p>Περιβάλλον Ενιαίας Θυρίδας της ΕΕ για τα τελωνεία</p>	<p>Στόχος του περιβάλλοντος Ενιαίας Θυρίδας της ΕΕ για τα τελωνεία είναι να δοθεί η δυνατότητα στους οικονομικούς φορείς να υποβάλλουν ηλεκτρονικά όλες τις πληροφορίες που απαιτούνται από την τελωνειακή και άλλη νομοθεσία για τις ενωσιακές διασυνοριακές κινήσεις εμπορευμάτων στην ΕΕ ταυτόχρονα.</p>
<p>COPIS (Σύστημα πληροφοριών κατά της απομίμησης/παραποίησης και της πειρατείας)</p>	<p>Το COPIS αποσκοπεί στην ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας βελτιώνοντας τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κατόχων δικαιωμάτων και των τελωνειακών διοικήσεων των κρατών μελών και μεταξύ όλων των τελωνείων στα κράτη μέλη.</p>
<p>Σύστημα πληροφοριών κατάταξης (ΚΑΤ)</p>	<p>Το έργο αποσκοπεί στην ανάπτυξη ενός συστήματος πληροφοριών δασμολογικής κατάταξης που θα παρέχει ενιαία πλατφόρμα όπου θα καθίστανται διαθέσιμες και εύκολα προσβάσιμες όλες οι πληροφορίες κατάταξης.</p>
<p>Κοινό δίκτυο επικοινωνιών 2 (CCN2)</p>	<p>Το CCN2 αποτελεί εξέλιξη του τρέχοντος CCN, που είναι ένα κλειστό, ασφαλές δίκτυο που παρέχει η Επιτροπή για τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών του τελωνειακού και φορολογικού τομέα.</p>

<p>Υψηλό επίπεδο διαθεσιμότητας των επιχειρησιακών ικανοτήτων της ΓΔ Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης</p>	<p>Στο πλαίσιο του έργου αυτού, η Επιτροπή σκοπεύει να διασφαλίσει υψηλό επίπεδο διαθεσιμότητας των ικανοτήτων υποδομής για τη φιλοξενία των στοιχείων και των υπηρεσιών ΤΠ των τελωνειακών συστημάτων της ΕΕ.</p>
---	--

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

**ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΣΘΕΤΩΝ ΕΤΩΝ ΠΟΥ ΑΠΑΙΤΟΥΝΤΑΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΔΟΣΗ ΚΑΘΕ ΕΡΓΟΥ ΤΠ ΣΕ
ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΟΝ ΑΡΧΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ**



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των πολυετών στρατηγικών σχεδίων των ετών 2017, 2016 και 2014 και της τεκμηρίωσης του έργου ΕΤΚ – Αναβάθμιση του Συστήματος Ελέγχου της Εισαγωγής (για αναλυτική περιγραφή των έργων ΤΠ, βλέπε [παράρτημα Ι](#))

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«ΣΕΙΡΑ ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΕΩΝ ΣΤΑ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΤΠ: ΤΙ ΠΗΓΕ ΣΤΡΑΒΑ;»

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

V. Σχετικά με τις συστάσεις που περιλαμβάνονται στην περίληψη, η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της σχετικά με κάθε σύσταση στο τέλος της έκθεσης.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

5. Η Επιτροπή επιθυμεί να τονίσει άλλους λόγους από όσους προσδιορίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως η αναγκαιότητα ευθυγράμμισης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

10. Η Επιτροπή θα ήθελε να διευκρινίσει ότι ο έλεγχος επικεντρώνεται στην ανάπτυξη νέων τελωνειακών συστημάτων ΤΠ, η οποία αντιπροσωπεύει ποσοστό 10-30 % (ανάλογα με το έτος) των δαπανών ΤΠ στο πλαίσιο του προγράμματος. Με το υπόλοιπο των δαπανών ΤΠ χρηματοδοτείται το ήδη υφιστάμενο ευρωπαϊκό σύστημα πληροφοριών (EIS) (λειτουργίες, υποδομή, υπηρεσίες συντήρησης και υποστήριξης).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

23. Τα έργα ΤΠ, όπως εκείνα που συνδέονται με τον κεντρικό τελωνισμό και την ενιαία θυρίδα της ΕΕ, χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο πολυπλοκότητας. Όσον αφορά το περιβάλλον ενιαίας θυρίδας της ΕΕ για τα τελωνεία, θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι αποτελεί τμήμα πιθανής μελλοντικής πρωτοβουλίας, η οποία θα εγκριθεί έως το 2020 (υπό τον όρο της επιβεβαίωσης από την επόμενη Επιτροπή).

25. Η Επιτροπή θα ήθελε να τονίσει ότι είναι αναγκαίο να διεξαχθούν συζητήσεις και να προσδιοριστεί περαιτέρω μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών το αντικείμενο των συστημάτων ΤΠ. Οι πρόσθετες αυτές προσπάθειες να προσδιοριστεί το αντικείμενο συνέβαλαν στις καθυστερήσεις, διότι η υλοποίηση των έργων δεν μπορούσε να ξεκινήσει αμέσως μετά την έκδοση της απόφασης για τον ΕΤΚ. Για ορισμένα συστήματα η απόφαση που λήφθηκε ήταν να συμφωνηθεί ότι χρειάζεται πρόσθετη ανάπτυξη σε επίπεδο ΕΕ. Οι αλλαγές στο αντικείμενο, σε συνδυασμό με τους περιορισμούς που προέκυψαν από την ανάπτυξη της αλληλουχίας των συστημάτων λόγω των αλληλεξαρτήσεών τους, καθώς και οι περιορισμοί των κρατών μελών που εκφράστηκαν κατά την έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2016, κατέστησαν το χρονοδιάγραμμα, όπως είχε αρχικά καθοριστεί στον ΕΤΚ, ανέφικτο.

28. Προκειμένου να μετριαστεί το πρόβλημα του ανεπαρκούς προϋπολογισμού, η Επιτροπή αποφάσισε επίσης να επανεξετάσει την οργάνωση και να ενισχύσει το ανθρώπινο δυναμικό που διατίθεται για τα έργα.

Για παράδειγμα, δεδομένου ότι τα διάφορα μέτρα μετριασμού εφαρμόστηκαν κατά την περίοδο 2016-2017, όλα τα ορόσημα που καθορίστηκαν για το έργο «Αναβάθμιση του Συστήματος Ελέγχου των Εισαγωγών (ICS2)» στο τρέχον πολυετές στρατηγικό σχέδιο (MASP) έχουν επιτευχθεί.

29. Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι, με βάση τις τρέχουσες προβλέψεις και την ανάπτυξη ΤΠ που έχουν ζητηθεί, η Επιτροπή πρότεινε συνολικό ποσό ύψους 950 εκατ. EUR για την περίοδο προγραμματισμού 2021-2027, σε σύγκριση με το ποσό ύψους 522,9 εκατ. EUR για την περίοδο 2014-2020.

36. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, όπως αναγνωρίστηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στην υποσημείωση 26, οι αναφερόμενες καθυστερήσεις αφορούν μόνο τα αρχικά στάδια του σχεδίου και όχι τα νομικώς δεσμευτικά ορόσημα για τη διαθεσιμότητα των τεχνικών προδιαγραφών και την

έναρξη ανάπτυξης του συστήματος ΤΠ. Αξίζει να σημειωθεί ότι αποφασίστηκε να προσεγγιστεί το περιβάλλον ενιαίας θυρίδας της ΕΕ για τα τελωνεία ως μέρος πιθανής μελλοντικής νομοθετικής πρωτοβουλίας, που θα εγκριθεί έως το 2020 (υπό τον όρο της επιβεβαίωσης από την επόμενη Επιτροπή). Για τον λόγο αυτόν δεν μπορεί να προγραμματιστεί προς το παρόν και δεν είναι ακόμη γνωστή η πλήρης παράδοσή του. Με αυτή την αφετηρία, προς το παρόν δεν αποτελεί δραστηριότητα που υπόκειται σε νομικά δεσμευτική προθεσμία.

37. Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι, μετά την έγκριση του ΕΤΚ, οι συζητήσεις σχετικά με τον σχεδιασμό των έργων ΤΠ, τις αλληλεξαρτήσεις, την ιεράρχηση και τη σκοπιμότητα αποτέλεσαν μέρος ανοικτού και εποικοδομητικού διαλόγου μεταξύ των εκπροσώπων της Επιτροπής, των κρατών μελών και των οργανώσεων των οικονομικών φορέων της ΕΕ. Αυτή η ανταλλαγή πληροφοριών έγινε εντός του καθορισμένου συστήματος διακυβέρνησης για τα ηλεκτρονικά τελωνεία. Στην αιτιολογική σκέψη (10) της εκτελεστικής απόφασης για την εκπόνηση του προγράμματος εργασιών σχετικά με τον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα, της 11ης Απριλίου 2016, αναφέρεται ρητά η ανάγκη να δοθεί προσοχή στην πρόοδο που έχει επιτευχθεί ως προς την επίτευξη των συμφωνημένων στόχων, λαμβανομένης υπόψη της φιλόδοξης και απαιτητικής φύσης των ηλεκτρονικών συστημάτων που πρέπει να ολοκληρωθούν κατά τα έτη 2019 και 2020. Σε συνέχεια αυτού, στα μέσα του 2016 η Επιτροπή ξεκίνησε την εκπόνηση μελέτης για να συγκεντρωθούν οι απόψεις των κρατών μελών και των αντιπροσώπων οικονομικών φορέων σχετικά με τη σκοπιμότητα και την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων. Αυτή ήταν η βάση για περαιτέρω συμφωνίες σχετικά με τον αναθεωρημένο σχεδιασμό, όπως έχει καθοριστεί και συμφωνηθεί στο πολυετές στρατηγικό σχέδιο (MASP) για το 2017. Μόλις συμφωνήθηκε ο λεπτομερής σχεδιασμός, η Επιτροπή εξέδωσε την πρότασή της για τροποποίηση του άρθρου 278 του ΕΤΚ.

38. Η Επιτροπή εκπόνησε σχέδιο που βασίζεται στους πόρους, προκειμένου να προσδιοριστεί ο αντίκτυπος που έχουν οι καθυστερήσεις και να μελετηθούν οι εναλλακτικές επιλογές για την αντιμετώπισή του.

Μολονότι οι προθεσμίες του ΕΤΚ παρέμειναν αμετάβλητες, η Επιτροπή συζήτησε για αυτές με τα κράτη μέλη και τους αντιπροσώπους οικονομικών φορέων κατά την προετοιμασία της δεύτερης έκδοσης του προγράμματος εργασίας για τον ΕΤΚ (που ξεκίνησε στα μέσα του 2015, απόφαση COM Απριλίου 2016, στο πλαίσιο της νόμιμης προθεσμίας στον ΕΤΚ στα τέλη του 2020). Η Επιτροπή θεωρεί ότι επέδειξε πλήρη διαφάνεια στο θέμα αυτό έναντι των κρατών μελών και των αντιπροσώπων οικονομικών φορέων.

40. Η Επιτροπή επιδεικνύει πλήρη διαφάνεια έναντι των κρατών μελών. Από τα πρώτα στάδια του σχεδιασμού, οι διοικήσεις των οικείων κρατών μελών και η Επιτροπή έχουν συζητήσει ανοιχτά τον κίνδυνο καθυστερήσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, επιτεύχθηκε συμφωνία με αυτές να διατηρηθεί ο σχεδιασμός για τα πρώτα συστήματα και να παρακολουθείται στενά, τόσο από την Επιτροπή όσο και από τα κράτη μέλη, ο σχεδιασμός για τα άλλα συστήματα.

43. Όσον αφορά την παρατήρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την καταλληλότητα των στόχων και των ρυθμίσεων για την υποβολή εκθέσεων του προγράμματος «Τελωνεία 2020», η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της όσον αφορά τη σύσταση 1.

46. Η Επιτροπή θα ήθελε να διευκρινίσει ότι, όσον αφορά την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τη λειτουργία και την ανάπτυξη των τελωνειακών συστημάτων ΤΠ, οι εκθέσεις προόδου για το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» περιλαμβάνουν περιορισμένες πληροφορίες, προκειμένου να αποφεύγονται οι επικαλύψεις, διότι συμπληρώνονται από τις εκθέσεις προόδου για τα ηλεκτρονικά τελωνεία. Τόσο οι εκθέσεις προόδου για το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» όσο και οι εκθέσεις προόδου για τα ηλεκτρονικά τελωνεία είναι διαθέσιμες στον δικτυακό τόπο Ευγορα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

49.

Πρώτο σημείο:

Προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί ο αντίκτυπος των καθυστερήσεων, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη συμφώνησαν σχετικά με τις προτεραιότητες που πρέπει να τεθούν και τις παραδόσεις που πρέπει να προγραμματιστούν. Αυτό πραγματοποιήθηκε το 2016 με τη διεξαγωγή έρευνας και οδήγησε στο νέο πολυετές στρατηγικό σχέδιο (MASP) 2017.

Ένατο σημείο:

Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 46.

Σύσταση 1 — Επικέντρωση του σχεδιασμού των προγραμμάτων στην υλοποίηση συστημάτων ΤΠ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Στο πλαίσιο της πρότασής της για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, η Επιτροπή έχει εφαρμόσει την αρχή της βελτίωσης της νομοθεσίας, ώστε να θέσει ακριβείς και μετρήσιμους, αφενός γενικούς και αφετέρου ειδικούς, στόχους των προγραμμάτων. Οι προτάσεις αυτές είναι επί του παρόντος υπό διαπραγμάτευση από τους συννομοθέτες.

Σύσταση 2 — Βελτίωση των εκτιμήσεων για τη διάρκεια, τον προϋπολογισμό και το αντικείμενο των έργων ΤΠ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή επιθυμεί επίσης να υπογραμμίσει ότι αξιολογεί τα προγράμματά της κατά την ενδιάμεση και τελική φάση, διασφαλίζοντας ότι τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τις αξιολογήσεις τροφοδοτούν την πολιτική προετοιμασία των νέων προγραμμάτων. Έτσι έγινε στην περίπτωση του τρέχοντος προγράμματος και το αποτέλεσμα ήταν ιδίως η δημιουργία πλαισίου μέτρησης επιδόσεων για το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020», καθώς και η ανάπτυξη ειδικών και μετρήσιμων στόχων. Όλες οι συστάσεις που προέκυψαν από την τελική αξιολόγηση του προγράμματος «Τελωνεία 2014» έχουν ληφθεί υπόψη. Το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει επίσης να λάβει υπόψη του ότι οι στόχοι του προγράμματος «Τελωνεία 2020» είναι αποτέλεσμα ενδεδειγμένων νομοθετικών διαπραγματεύσεων.

Σύσταση 3 — Διευκόλυνση της συνεργατικής ανάπτυξης συστημάτων ΤΠ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 4 — Εξορθολογισμός της διακυβέρνησης μέσω της βελτίωσης της επικοινωνίας

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 5 — Διαφανής υποβολή στοιχείων σχετικά με την υλοποίηση συστημάτων ΤΠ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Όσον αφορά το στοιχείο α), η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι δεν μπορεί να ενημερώνει τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με τις δαπάνες για τα εθνικά στοιχεία παρά μόνο στον βαθμό που τα κράτη μέλη παρέχουν τις πληροφορίες αυτές στην Επιτροπή.

Όσον αφορά το στοιχείο β), η Επιτροπή θα ήθελε να υπογραμμίσει ότι ήδη εργάζεται για την επικαιροποίηση του ισχύοντος πλαισίου μέτρησης επιδόσεων του προγράμματος «Τελωνεία 2020», σύμφωνα με τα συμπεράσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης, με σκοπό να απλουστευθεί το ισχύον σύνολο δεικτών και να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στους δείκτες ΤΠ. Για το μελλοντικό πρόγραμμα «Τελωνεία» μετά το 2020, οι βασικοί δείκτες καθορίζονται στο παράρτημα 2 της πρότασης της

Επιτροπής. Τέσσερις από τους οκτώ βασικούς δείκτες αναφέρονται σε συστήματα ΤΠ, συμπεριλαμβανομένου του νέου δείκτη «ποσοστό ολοκλήρωσης του ΕΤΚ», με τον οποίο μετράται το ποσοστό των οροσήμων που έχουν επιτευχθεί για την εφαρμογή των ηλεκτρονικών συστημάτων του ΕΤΚ. Όσον αφορά τις ρυθμίσεις για την υποβολή εκθέσεων, η έκθεση προόδου του προγράμματος «Τελωνεία 2020» για το 2017 περιλαμβάνει σαφείς διαπαραπομπές στη συμπληρωματική έκθεση προόδου για τα ηλεκτρονικά τελωνεία και εκτενέστερη κάλυψη σχετικά με την πορεία υλοποίησης του ευρωπαϊκού συστήματος πληροφοριών.

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	29.11.2017
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (και σε κάθε άλλο ελεγχόμενο)	12.7.2018
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	26.9.2018
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και κάθε άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	στα αγγλικά: 5.10.2018 στις άλλες γλώσσες: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0940-3

doi:10.2865/500836

QJ-AB-18-023-EL-N

HTML

ISBN 978-92-847-0950-2

doi:10.2865/995037

QJ-AB-18-023-EL-Q

Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού εξετάσαμε αν το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020», σε συνδυασμό με τη συναφή τελωνειακή νομοθεσία, μπορεί να οδηγήσει στην ανάπτυξη των συστημάτων ΤΠ που είναι απαραίτητα για τη βελτίωση των τελωνειακών εργασιών στην ΕΕ. Διαπιστώσαμε ότι μια σειρά καθυστερήσεων στην υλοποίηση των εν λόγω συστημάτων θα έχει ως αποτέλεσμα ορισμένα από αυτά να μην είναι διαθέσιμα μέχρι το 2020, προθεσμία που ορίζεται στον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα. Οι καθυστερήσεις οφείλονται σε διάφορους παράγοντες, και ειδικότερα: στην τροποποίηση του αντικειμένου των έργων, στην ανεπάρκεια των πόρων που διατέθηκαν από την ΕΕ και τα κράτη μέλη, και στη βραδύτητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, η οποία οφείλεται στην πολυεπίπεδη δομή διακυβέρνησης.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Ευρωπαϊκή Ένωση, 2018

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.