



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 22 ноември 2022 г.
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа MARTINE DEPREZ, директор

Дата на получаване: 18 ноември 2022 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2022) 635 final

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА относно окончателната оценка на програма „Митници
2020“

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 635 final.

Приложение: COM(2022) 635 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.11.2022 г.
COM(2022) 635 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно окончателната оценка на програма „Митници 2020“

{SWD(2022) 363 final}

1. КОНТЕКСТ

Митническият съюз е основа на ЕС и съществен елемент от функционирането на единния пазар. Територията на митническият съюз на ЕС се управлява по общи правила и процедури, определени в Митническият кодекс на Съюза (МКС)¹. Те изискват правилно и еднакво изпълнение и прилагане във всички държави членки. Освен това митническата политика и митническите администрации постоянно трябва да се адаптират към съвременните търговски реалности, увеличавайки отговорностите и съвременните средства за комуникация. МКС представлява важен етап в модернизирания митнически съюз на ЕС, тъй като с него се цели постигането на напълно автоматизиран митнически съюз без документи на хартиен носител. Програмата на ЕС „Митници 2020“, многогодишната програма за действие за митниците в ЕС, създадена с [Регламент \(ЕС\) № 1294/2013](#), е абсолютно необходима за подпомагане на неговото изпълнение. Тя осигурява необходимите ресурси за функционирането на съществуващите европейски информационни системи (ЕИС) за митниците (и за разработването на нови, необходими за изпълнението на МКС), както и за улесняване и укрепване на сътрудничеството между националните митнически администрации

В съответствие с член 18, параграфи 1 и 3 от Регламент (ЕС) № 1294/2013, в който от Комисията се изисква да представи на Европейския парламент и на Съвета междинен и окончателен доклад с оценка на програмата „Митници“ и се посочва, че тези оценки се извършват от независим външен оценител, беше възложено външно проучване в подкрепа на окончателната оценка на програмата. Резултатите от него са представени в приложени работен документ на службите на Комисията и представляват основата за изготвянето на настоящия доклад.

Тази окончателна оценка се основава на междинната оценка на програмата „Митници“, публикувана през 2019 г. Целта е да се направи оценка на програма „Митници 2020“ от нейното начало на 1 януари 2014 г. до края ѝ на 31 декември 2020 г. В оценката са взети предвид всички финансирани дейности и заинтересовани страни.

В съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1294/2013 настоящият доклад представя резултатите от окончателната оценка на: i) напредъка по отношение на постигането на програмните цели; ii) ефикасността на разходите за различните финансирани дейности; iii) съгласуваността на програмата и нейния принос към по-широките политики и приоритети на ЕС в по-широк план; iv) продължаващата значимост на програмата; и v) добавената стойност на действията на равнище ЕС. В целия анализ са разгледани дългосрочните въздействия и устойчивостта на ефекта от програмата.

¹ [Регламент \(ЕС\) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза](#) (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1);

2. ЕФЕКТИВНОСТ

Общата цел на програмата е да се подпомогне функционирането и модернизирането на митническия съюз по пътя на сътрудничеството между участващите държави, техните митнически органи и служителите им.

Оценката потвърди, че програма „Митници 2020“ е ключов инструмент в подкрепа на изпълнението и последователното прилагане на новата законодателна рамка в областта на митниците (МКС). Тя е особено важна за постепенното **развитие и функциониране на европейските информационни системи (ЕИС) за митниците, като създава информационна среда за сътрудничество**, в която митническите органи работят заедно и споделят данни за веригата на доставки и информацията относно риска.

Митническите ЕИС, финансирани по програмата, предоставиха средства за автоматизиран, стабилен и надежден обмен на данни между националните митнически администрации, както и с икономическите оператори и други държавни органи. Броят на съобщенията, обменяни между митническите администрации чрез сигурната платформа, поддържана от програмата, непрекъснато нараства от 2014 г. насам, като само през 2020 г. достигна до около 8,4 милиарда. Благодарение на въвеждането на митническия портал на ЕС за търговци и специалните портали за търговци към определени системи обменът на информация с икономическите оператори се подобри значително². Тези портали осигуряват централизиран достъп до няколко митнически ЕИС и по този начин позволяват обмен на данни между митническите органи и икономическите оператори по еднакъв начин. Те предоставиха услуги на икономическите оператори за подаване на заявления и допълнителна информация и за получаване на уведомления от митническите органи. Обменът на информация с други държавни органи беше насърчаван чрез системата на ЕС „Митническо обслужване на едно гише: обмен на сертификати“ (EU CSW-CERTEX), която свързва националните митнически системи на участващите държави към базите данни на ЕС³, управляващи придружаващи документи, свързани с немитнически изисквания, като например единни здравни документи за въвеждане, разрешителни FLEGT за вноса на дървен материал и изделия от дървен материал и сертификат за инспекция на биологични продукти.

Съвместните действия по програма „Митници 2020“ бяха **инструмент за обмен на знания и добри практики** между митническите органи и с други правителствени органи в участващите държави. Чрез всички видове съвместни действия, включително експертни екипи (нов инструмент, с който се подпомага засиленото оперативно сътрудничество на

² Системата за одобрени икономически оператори, системата за европейска обвързваща тарифна информация (ЕВТИЗ) и информационните листове за специални режими.

³ Т.е., експертната система за контрол на търговията (TRACES) и системата за лицензиране на озоноразрушаващи вещества (OPB).

регионална или тематична основа), програмата спомогна за разработването на насоки и идентифицирането, разпространението и възприемането на най-добри практики, което води до подобрени методи на работа и до по-съгласувано и хармонизирано прилагане на правото на Съюза в областта на митниците и свързаните с тях въпроси. **Съвместните действия помогнаха и при подготовката на нови законодателни инициативи**, като например предложението за регламент за създаване на среда на ЕС за митническо обслужване на едно гише⁴, като по този начин допринесоха за модернизирането на митническия съюз и за по-доброто функциониране на единния пазар.

Дейностите за обучение по програма „Митници 2020“ изиграха важна роля в подкрепа на по-съгласуваното прилагане на новата законодателна рамка в областта на митниците (МКС), която влезе в сила през периода на финансиране. Това улесни разбирането на МКС както от митническите органи, така и от икономическите оператори, което допринесе за по-гладкото му прилагане. Заедно с няколко съвместни действия дейностите по обучение дадоха насоки и при подготовката за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз.

Чрез програма „Митници 2020“ се **изгради доверие** между митническите администрации и техните служители и се насърчиха работните взаимоотношения и обменът, които продължиха и извън конкретните програмни дейности. Тези възможности за работа в мрежа, които винаги са били считани за ключов елемент на програмата, донякъде обаче намаляха в резултат на пандемията от COVID-19, което породило необходимостта от преоценка на начините за оптимално използване на личните и онлайн срещи, както и от търсене на по-подходящи платформи и/или канали, които могат да гарантират, че контактите ще продължат чрез виртуални средства, за да се заменят или допълнят обичайните начини за работа в мрежа.

Въз основа на гореизложеното оценката показва, че програма „Митници 2020“ има **положително въздействие върху функционирането и модернизацията на митническия съюз и вътрешния пазар**, като от своя страна подкрепя законната търговия и предотвратява незаконните дейности. **Програмата подкрепя законните икономически дейности** по различни начини. Първо, **цифровизацията на митническите процедури, финансирана по програмата, опрости и хармонизира някои от тях** (и се очаква да продължи да го прави с пускането в действие на повече системи), като по този начин се намаляват разходите за спазване на изискванията и се повишава правната сигурност за търговците, което в крайна сметка засилва конкурентоспособността на европейските предприятия. Второ, материалите за обучение, достъпни както за митническите органи, така и за икономическите оператори, също спомогнаха за постигането на тази цел. Освен това най-добрите практики, произтичащи от

⁴ COM (2020) 673 final.

съвместните действия, допринесоха за подобряване на условията и процедурите за извършване на търговска дейност.

Както вече беше споменато обаче, **цифровизацията все още не е приключила и някои от информационните системи, предвидени в МКС, все още не са разработени или актуализирани⁵, което забавя реализирането на очакваните ползи.** Икономическите оператори, с които са проведени консултации, виждат възможности за по-голямо улесняване на търговията като цяло и изтъкват предизвикателствата, свързани със сложността на информационната среда, поэтапното разработване на национални компоненти от държавите членки и недостатъчната комуникация в тази област. Макар че тези въпроси са свързани предимно с политиката и са основно отговорност на държавите — членки на ЕС, те показват възможност за търсене на по-добро взаимодействие с икономическите оператори в рамките на следващото издание на програмата.

Според оценката **програмата е подпомогнала митническите органи при предотвратяването на незаконни дейности** и следователно за защитата на финансовите и икономическите интереси на Съюза и на държавите членки. Процесът на цифровизация, подкрепен от програма „Митници 2020“, предоставя средства за извършване на автоматизирани проверки, кръстосана проверка и валидиране на данни, което може да допринесе за намаляване на измамите и грешките. Освен това дейностите за изграждане на капацитет в областта на информационните технологии и съвместните действия (по-специално новите експертни екипи) позволиха засилване на координацията между митническите органи и Комисията във връзка с предотвратяването на измами. Дейностите по изграждане на компетентност на човешките ресурси укрепили компетентността на митническите служители по отношение на контрола на митническата територия на Съюза.

Въпреки тези положителни констатации **съществуват доказателства за непоследователно прилагане на митническия контрол⁶**, което показва необходимостта от адаптиране на рамката за управление на риска, въведена от Комисията с подкрепата на програмата за предотвратяване на незаконни дейности. Освен това няколко заинтересовани страни, с които бяха проведени консултации, посочиха **като нерешен проблем измамите в областта на електронната търговия.**

⁵ МКС беше изменен през 2019 г., за да се удължи крайният срок за внедряване на три национални системи до 2022 г. и на шест трансевропейски системи до 2025 г. Те включват системата за обобщени декларации за въвеждане, системата за външен и вътрешен транзит, системата за стоки, изведени от митническата територия, системата за обезпечения на потенциални или съществуващи задължения, митническия статус на стоките и централизираното митническо оформяне.

⁶ Специален доклад на Европейска сметна палата „Митнически контрол: недостатъчната хармонизация вреди на финансовите интереси на ЕС“ (04, 2021 г.).

3. ЕФИКАСНОСТ

По бюджета на програма „Митници 2020“ са поети задължения за разходи **в размер на 531,7 млн. евро за периода 2014—2020 г.** Този бюджет е значително по-голям от поетите задължения за разходи в размер на 272 милиона за предишния програмен период (2007—2013 г.), най-вече поради засиления акцент върху развитието на ЕИС в контекста на прилагането на МКС. **87 % от бюджета са изразходвани за разработване, поддържане и експлоатация на ЕИС за митниците.** Тези общи информационни системи очевидно са ресурсоемки. Въпреки това те са жизненоважни за ежедневната работа на митническите администрации и носят редица ползи във всички области на митническата дейност. Въпреки че не беше възможно да се направи количествена оценка на тези ползи, те са свързани най-вече с опростяването и стандартизирането на митническите процедури чрез автоматизация, по-ефективното изпълнение и последователното прилагане на митническото законодателство и повишената оперативна съвместимост и обмен на информация между митническите органи. С разработването и управлението на общите компоненти на ЕИС програмата доведе до значителни икономии от мащаба, избягвайки дублирането на усилията на държавите членки, като същевременно намали разходите за спазване на изискванията и административната тежест за икономическите оператори. Въпреки че оценката не можа да потвърди ефективността на разходите за дейностите по изграждане на капацитет в областта на информационните технологии (най-вече поради трудностите да се определят количествено ползите от тях), цялостната картина, която тя обрисова на тяхната ефикасност, е положителна.

Съвместните действия представляваха 11 % от задълженията по бюджета и допринесоха изключително много за целите на програмата. Средните разходи на участник за едно действие за всички видове съвместни действия (с изключение на експертните екипи) бяха около 742 EUR. На проектните групи се падат почти половината от разходите за съвместни действия, но те вероятно са най-рентабилният вид поради обхвата си (над 33 000 участници) и сравнително ниските разходи за участие (среден разход на участник в размер на 676 EUR). Те подобриха сътрудничеството и работните взаимоотношения между участниците и подпомогнаха подготовката на ново митническо законодателство и ефективното изпълнение на действащото законодателство чрез определяне на най-добрите работни практики за административни процедури. Оценката показва, че е необходимо поканите за срещите да се изпращат по-навреме, за да се гарантира участието на възможно най-добрите експерти на възможно най-ниската цена. Поради различното естество на нововъведените експертни екипи (и следователно различните данни от мониторинга) е трудно ефективността на разходите на експертните екипи да се сравни с тази на другите съвместни действия. Въпреки това потенциалът им за намаляване на разходите беше подчертан по време на оценката, **тъй като те предоставят възможност на държавите членки да обединяват ресурси и експертен опит, вместо да действат поотделно.**

Въпреки че за дейностите по **изграждане на компетентността на човешките ресурси** са изразходвани едва 2 % от бюджета на програмата, се счита, че те осигуряват висока ефективност на разходите, особено електронните обучителни модули, които могат да се използват многократно, без да се налагат допълнителни разходи (освен за необходимите актуализации). Както се вижда от оценката, основните ползи от дейностите по обучение в рамките на програма „Митници 2020“ са свързани с **по-съгласуваното прилагане на митническото законодателство и в крайна сметка с по-ефективното и ефикасно функциониране на Митническия съюз, тъй като те повишават капацитета на митническите служители да изпълняват задълженията си и разбирането на митническите правила от страна на икономическите оператори**. Това беше особено важно по време на настоящото издание програмата, когато започна да се прилага нова законодателна рамка в областта на митниците. В тази връзка през 2016 г. беше пусната програмата на ЕС за електронно обучение за МКС, състояща се от 15 модула, в подкрепа на изпълнението на МКС. През следващите години вниманието беше насочено предимно към актуализиране и изготвяне на преводи на съществуващите модули (с два до три нови модула на английски език годишно). Успоредно с пускането им в действие броят на модулите за електронно обучение, използвани от участващите страни, също нарастваше през целия жизнен цикъл на програмата. Броят на изтеглянията на публично достъпните модули за електронно обучение (а именно тези, които са на разположение на икономическите оператори) се е увеличил от 3219 през 2014 г. на 30 408 през 2020 г., а броят на националните митнически служители, обучени чрез общи учебни материали на ЕС, е нараснал десетократно през този програмен период (от малко над 4000 през 2014 г. на 40 000 през 2019 г.). Като цяло качеството на тези обучения се възприема като добро.

4. СЪГЛАСУВАНOST

Окончателната оценка се съсредоточи върху **външната съгласуваност на програмата** с по-широките политики и приоритети на ЕС. Констатациите от междинната оценка, която беше съсредоточена върху **вътрешната съгласуваност** между различните характеристики, компоненти и дизайна на програмата, остават валидни. Оценката установи, че програма „Митници 2020“ **е подкрепяла други инициативи и програми на ЕС и е почерпила ползи от тях**. Както е описано подробно в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, пример за такива взаимовръзки е случаят със „забраните и ограниченията“, които се отнасят до немитнически регулаторни формалности (санитарни, фитосанитарни, екологични, селскостопански и т.н.), необходими за вноса и износа на стоки, които митническите органи са натоварени да привеждат в изпълнение на границите на ЕС. Съгласуваността с други разходни програми, като например „Фискалис 2020“, Програмата за подкрепа на структурните реформи или „Херкулес III“, и техните съответни области на политиката също беше постигната в разумна степен, като бяха избегнати припокривания и беше постигнато взаимно допълване.

За да се осигури тази съгласуваност, бяха използвани няколко механизма, като например междуведомствени срещи и консултации между различните служби на Комисията, смесени проектни и експертни групи, участие на наблюдатели от различни служби на Комисията в заседанията или дейностите на проектните групи или оценка на предложения за проекти от длъжностни лица от различни служби на Комисията. Въпреки наблюдаваните положителни резултати, оценката, както и оценката на въздействието, извършена за следващата програма за финансиране, откриха нови възможности за допълване и полезни взаимодействия в някои области. Например беше възможно да се проучат допълнителни полезни взаимодействия с програмата приемник на „Херкулес III“ за разработване на хранилища на данни или за съвместен анализ на данни, или с фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите, като се търси по-съгласуван и междусекторен подход на оперативно равнище. Сътрудничеството с трети държави за постигането на целите на ЕС и международните екологични цели също беше изтъкнато като потенциална област, в която съгласуваността би могла да бъде засилена.

Накрая, в оценката бяха предложени допълнителни начини за подобряване на съгласуваността, като например по-нататъшно структуриране или официализиране на сътрудничеството между участващите служби на Комисията, следване на принципите и препоръките на Европейската рамка за оперативна съвместимост⁷, повишаване на видимостта на програмата и нейното допълване с други фондове на ЕС в държавите членки или проучване на полезните взаимодействия в областта на информационните технологии с други програми на ЕС, които управляват важни електронни системи.

Инициативата приемник би могла да се възползва от предстоящото предложение за регламент за високо ниво на оперативна съвместимост на публичния сектор в целия Съюз⁸, за да се осигури допълнително безпроблемното междусекторно и трансгранично взаимодействие. Това би спомогнало и за намирането на успешни решения и практически опит, които биха могли да бъдат от полза за другите.

5. ЗНАЧИМОСТ

Митническият съюз е съществен и неразделен елемент на функционирането на единния пазар. По силата на изключителната компетентност на ЕС митническото законодателство се приема на равнище ЕС, но се прилага от държавите членки. Следователно преките нужди за безпроблемното функциониране на митническия съюз са предимно от страна на митническите администрации, които действат в условията на повишена необходимост от обмен на информация, сътрудничество и изграждане на административния си капацитет.

⁷ Вж. [Европейска рамка за оперативна съвместимост — подробна информация | Joinup \(europa.eu\)](#).

⁸ Включен в работната програма на Комисията за 2022 г., стр. 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

Вторичните целеви групи, чиито нужди също следва да бъдат взети предвид, са икономическите оператори.

Значимостта на програмата „Митници“ беше потвърдена от междинната оценка, в която се стигна до заключението, че специфичните и оперативните цели на програмата отговарят на нуждите на заинтересованите страни и че амбициозните политики не биха били възможни без програмата. **Поради това окончателната оценка се съсредоточи върху продължаващата значимост в светлината на събитията, настъпили след междинния преглед, по-специално Брексит и пандемията от COVID-19.** Освен това в оценката се разглежда дали програмата е съобразена с проблемите и действията, установени в **Плана за действие за митниците за 2020 г. „Преминаване към следващото ниво на митническия съюз“⁹**, в който се предлага преработена стратегия за митническия съюз.

Окончателната оценка показва, че **програмата продължава да бъде актуална и необходима** и че нуждите на заинтересованите страни са останали до голяма степен непроменени след междинната оценка. Това съответства и на **оценката на въздействието на програма „Митници“ за периода след 2020 г., която потвърди тези нужди.** Освен това в **Плана за действие за митниците за периода до 2020 г. са предложени редица действия, които са свързани със специфичните и оперативните цели на програмата,** което потвърждава тяхната продължаваща значимост. Предложените действия, които са добре съгласувани с целите на програмата, бяха в областта на управлението на риска, управлението на електронната търговия, насърчаването на спазването на изискванията и оперативното сътрудничество между митническите органи¹⁰.

Беше установено, че програмата продължава да е от особено значение във връзка с **необходимостта от хармонизиране на прилагането и ефективното изпълнение на правилата на Митническия съюз.** В рамките на оценката митническите органи, както и икономическите оператори, посочиха, че дейностите по програмата са помогнали на държавите членки да се обединят и по този начин да се доближат до по-единно разбиране на тези правила. Работата в мрежа, обменът на идеи и практики, както и формулирането на общи насоки и стандарти, се разглеждат като важни аспекти на тези дейности. Митническите органи потвърдиха и **продължаващата необходимост програмата да оказва подкрепа на държавите членки в цифровизацията и модернизацията на митническите процедури, която продължава да е в ход.**

Анкетираните **икономически оператори** като цяло **настояваха за още по-голямо опростяване и хармонизиране на митническото законодателство и процеси, като**

⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет: Преминаване към следващото ниво на Митническия съюз: план за действие, COM(2020) 581 final.

¹⁰ В Плана за действие тази област се нарича „митнически органи, действащи като едно цяло“.

потвърдиха, че това е трайна необходимост. По отношение на управлението на програмата **някои икономически оператори призоваха за по-дейна ангажираност и комуникация с бизнес сектора,** както и за по-добро предоставяне на информация на предприятията. Това вече беше препоръчано в междинната оценка на програмата и ще бъде разгледано през следващия период на финансиране.

Като цяло програмата се адаптира добре към непредвидени събития, като COVID-19 и оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз. **Дейностите по програмата допринесоха за подготвителната работа по оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС,** като показаха нейната гъвкавост за справяне с непредвидени събития. Митническите органи бяха редовно информирани за напредъка в това отношение и участваха в различни срещи и семинари¹¹ по темата. В тази ключова област бяха предприети конкретни съвместни действия с цел подпомагане на подготовката, прилагането и изпълнението на правото на Съюза, а през 2019 г. беше предоставена и конкретна подкрепа за обучение във връзка с подготовката за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз¹². Освен това необходимите промени на трансевропейските системи, сред които системата за контрол на износа (ECS), новата компютризирана система за транзита (NCTS) и други, бяха подготвени и въведени своевременно и координирано. Въпреки тази положителна оценка митническите органи, с които са проведени консултации, смятат, че **продължава да е необходима допълнителна подкрепа по програмата в тази област.**

Програмата също така се адаптира добре към пандемията от COVID-19 и новата реалност. Както митническите органи, така и икономическите оператори, с които бяха проведени консултации, се съгласиха, че **службите на Комисията, отговарящи за митниците, са реагирали бързо на кризата,** като са приели законодателство, издали са насоки и са оказали активна подкрепа на държавите членки и предприятията, за да осигурят гъвкавост по отношение на митническите задължения и митническото оформяне. Що се отнася до дейностите по програмата, след някои **първоначални прекъсвания и закъснения в съвместните действия и тестването на нови информационни системи, програмата се адаптира добре към ситуацията.** Въпреки това изглежда, че по-силно виртуализираната среда е оказала въздействие на възможностите за работа в мрежа, а някои митнически органи смятат, че системите за управление на програмата са остарели и не са адаптирани към новата реалност на засилени виртуални начини на работа и работа в мрежа.

¹¹ Пример за това е семинарът за технически експерти (EC27) относно въздействието на оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС върху митническите информационни системи (CPG/054/047), проведен на 13 февруари 2019 г. Срещата беше предназначена за експертите, които редовно участват в координационната група за електронни митници (ECCG).

¹² Чрез разработване на ускорени програми за обучение с цел повишаване на квалификацията и въвеждане в работата на персонала в митниците, които да се използват пряко от националните органи.

От своя страна **икономическите оператори** посочиха **управлението на електронната търговия и технологичните иновации в митническите процеси** като две развиващи се нужди, които не са били отразени в достатъчна степен от Комисията и държавите членки чрез програмата, като по този начин потвърдиха нейната продължаваща значимост.

6. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ЕС

Митническата политика попада в изключителната компетентност на ЕС. Все пак изпълнението на митническото законодателство на ЕС е в правомощията на отделните държави членки. Правната рамка на ЕС сама по себе си не гарантира в достатъчна степен правилното функциониране на митническия съюз. Тя трябва да се допълва от съпътстващи мерки, както се предвижда в програмата „Митници 2020“, за да се гарантира, че митническото законодателство на ЕС се прилага по последователен и съгласуван начин на национално ниво.

Както е посочено по-горе, програмата „Митници 2020“ е допринесла за подпомагането на всички аспекти по изпълнението на МКС. Вероятно МКС щеше да се изпълнява и без подкрепата по програмата, но това най-вероятно щеше да доведе до повече затруднения и по-слаба хармонизация. Програма „Митници 2020“ осигури финансова устойчивост на ЕИС, които са от решаващо значение за осигуряване на наличността и обmena на данни за веригата на доставки и информация относно риска. За тази цел с програмата „Митници 2020“ са реализирани **икономии от мащаба** и **повишаване на ефикасността**, което е помогнало на националните администрации, а в много случаи така също и на икономическите оператори, да спестят време и средства, най-вече за участващите държави с по-малки митнически администрации и по-малко ресурси. Всичко свързано с оперативната съвместимост и взаимосвързаността на централните информационни системи представлява добавена стойност на ЕС. Симбиотичните характеристики на архитектурата на централните ЕИС са без еквивалент и не може да бъдат възпроизведени на национално ниво.

Съвместните действия обединиха експертния опит и знанията на участващите държави, като предоставиха на администрациите **несравними възможности за сътрудничество**, комуникация и работа в мрежа; в крайна сметка те изграждат доверие и водят до по-голямо сближаване на подходите и практиките. Същото важи за дейностите за обучение, които не само са помогнали на националните митнически администрации да разбират и изпълняват по-добре митническото законодателство на ЕС и свързаните с него процедури, но също така, което е и по-важно — да го правят по еднакъв начин. Повишаването на ефикасността е най-голямо, особено за онези участващи държави, които или не са имали експертен опит в определена област, или добре разработени национални програми за обучение. Да го постигнат самостоятелно щеше да е трудно и по-скъпо или можеше изобщо да не се осъществи. В крайна сметка програмата „Митници 2020“ е допринесла за

сближаването на националните подходи, като е изградила доверие и е създала единна формулировка и споделена визия.

Ако програмата не съществуваше, сътрудничеството между участващите държави би било много по-трудно, би се основавало на неструктурирани отношения, официални и отнемащи много време канали и споразумения за реципрочност (двустранни и многостранни споразумения, условията по които се прилагат реципрочно), чието практическо прилагане и поддържане би било значително по-трудно и скъпо. Като се има предвид мащабът на операциите по програма „Митници 2020“ от гледна точка на общия брой съвместни действия, разностранния характер на темите, тяхното европейско измерение или общоевропейското участие в действия и обучение, трудно може да се предположи, че подобни дейности биха били организирани на което и да е друго равнище. Що се отнася до европейските информационни системи, без бъдещо финансиране за продължаване на развитието и поддръжката, би било трудно използването им да продължи след междинния етап. Рискът те да престанат да са актуални би бил голям, а икономииите от мащаба и понижаването на общите разходи биха били изгубени.

В рамките на „Митници 2020“ са създадени осезаеми резултати и митническите служители са получили възможност да придобият умения и да обменят опит. Нито един от крайните резултати от програмата не би продължил да съществува след междинния етап, ако програмата бъде прекратена. Съществуващите разлики биха останали, а изградените в резултат на дългогодишно сътрудничество мрежи биха изчезнали.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ

Оценката показва, че програмата **ефективно е постигнала своите цели** и е **допринесла значително за по-доброто функциониране на митническия съюз** и за неговото модернизиране. Тя е насърчила сътрудничеството и обмена на информация, обхващайки спектъра от улесняване на сближаването на стратегическо равнище до хармонизиране на подходите, тълкуването, административните процедури, най-добрите практики и правилата на оперативно равнище. Програмата се оказва особено важна за преминаването към среда без документи на хартиен носител в митниците, подпомагайки развитието и функционирането на ЕИС за митниците, гарантирайки тяхната финансова устойчивост и осигурявайки наличността и обмена на данни за веригата на доставки и информация относно риска.

От гледна точка на **ефикасността** трудностите при паричното изразяване на ползите от дейностите по програма „Митници 2020“ не позволиха при оценката да се направи точно заключение за степента, в която ресурсите на програмата са довели до най-добрите възможни резултати при най-ниски възможни разходи. Въпреки това разглеждането на констатациите относно ефективността заедно с данните за разходите показва, че **като цяло програмата е създала стойност за ЕС и националните митнически органи на разумна цена.**

Оценката даде положително становище относно **съгласуваността на програмата „Митници 2020“ с по-широките политики на ЕС**, особено, но не само, по отношение на забраните и ограниченията, които митническите органи трябва да привеждат в изпълнение на границата. Тя също така **потвърди добавената стойност на програмата**, която се състои в подкрепа на всички аспекти на изпълнението на МКС, за което се изискват решения на ЕС за проблемите на ЕС и тясно сътрудничество между държавите членки. Програмата е осигурила финансовата устойчивост на оперативно съвместимите и взаимосвързани европейски информационни системи, като са изпълнени изискванията на МКС с по-големи икономии от мащаба и ефикасност. Накрая, оценката разкри **продължаващата значимост на програмата „Митници“, особено по отношение на нуждите на националните митнически администрации**, които са нейните основни бенефициери. Като цяло програмата продължава да отговаря на нуждите на заинтересованите страни, като се адаптира добре към непредвидени събития (като COVID-19 и оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз) и разглежда проблемите и приоритетите, набелязани в оценката на въздействието на следващата митническа програма и в Плана за действие за митниците за 2020 г.

Въпреки постигнатия напредък, в извършения по петте критерия за оценка анализ се набелязват редица предизвикателства и извлечени поуки. Посочват се следните области, в които са необходими подобрения:

- Оценката предостави доказателства за **различия в прилагането на митническия контрол**, което подсказва, че има възможност за преразглеждане на съществуващата рамка за управление на риска. Освен това няколко заинтересовани страни посочиха измамите с електронната търговия като нерешен въпрос, а някои митнически органи считат, че продължава да е необходима допълнителна подкрепа по програмата за последствията от оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз. Това е в съответствие с оценката, представена в специалния доклад на Европейската сметна палата относно митническия контрол¹³ и в доклада от 2022 г. на групата от експерти (WPG) относно предизвикателствата пред митническия съюз¹⁴. В този контекст действията по бъдещите програми могат да бъдат разработени така, че да спомогнат за преодоляване на тези различия.
- Оценката показва, че въпреки значителния напредък, постигнат по отношение на развитието на информационните структури и системи, някои от информационните

¹³ Специален доклад на Европейска сметна палата „Митнически контрол: недостатъчната хармонизация вреди на финансовите интереси на ЕС“ (04, 2021 г.).

¹⁴ Вж. [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). В доклада се посочва, че „остават различия между националните митнически органи при прилагането на правилата и процедурите, а митниците срещат нарастващи трудности при контрола на границите“.

системи, предвидени в МКС, все още не са разработени или актуализирани, **в резултат на което икономическите оператори не осъзнават ползите от МКС** и изразяват загриженост относно сложността на митническата информационна среда. Те подчертаха необходимостта от допълнително опростяване и хармонизиране на митническото законодателство и процеси. Това е в съответствие с резултатите от междинната оценка на прилагането на МКС, която установи, че *„редица правила все още не се прилагат еднакво в държавите членки. Пълната автоматизация на митническите процеси все още е в процес на постигане (...), въпреки че вече са постигнати някои значими междинни цели“*¹⁵.

- Оценката установи, че могат да бъдат проучени **допълнителни полезни взаимодействия** с приемника на програмата „Херкулес III“, например по отношение на разработването на хранилища за данни или на съвместния анализ на данни, или с други програми на ЕС, които управляват важни електронни системи. В оценката се отчита, че съществуващата координация в рамките на Комисията е добра, но се подчертава необходимостта непрекъснато да се търсят начини за по-добра координация с други служби с оглед на бързопроменящия се свят. В оценката също така се подчертава необходимостта от повишаване на видимостта на програмата. В междинната оценка на прилагането на МКС се посочва също, че *„при изпълнението на МКС не са използвани напълно потенциалните полезни взаимодействия със свързаните политики и липсва подходяща координация между митническите органи и други съответни национални администрации, отговарящи за прилагането на политиките на ЕС на границата“*.
- Процесът на оценка показва, че би било полезно Комисията и държавите членки **да споделят повече митнически данни**. Това би послужило, наред с другото, за по-добро измерване на разходите и ползите от направените инвестиции. Необходимостта от по-добри митнически данни беше подчертана и в доклада на WPG за 2022 г. Тяхната подробна препоръка 2 за *„въвеждане на нов подход към данните, насочен към получаването на по-качествени данни (...)“* предполага, че програма „Митници“ следва да се съсредоточи върху тази цел: *„Текущият бюджет за 2021—2027 г. би могъл да бъде пренасочен към тези цели.“*¹⁶

¹⁵ Вж. [РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА — ОБЩ ПРЕГЛЕД НА МЕЖДИННАТА ОЦЕНКА на изпълнението на Митническия кодекс на Съюза — Служба за публикации на Европейския съюз \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Препоръка 2 гласи следното: *„Да се въведе нов подход към данните, насочен към получаването на по-качествени данни въз основа на търговски източници, като се гарантира, че данните са потвърдени с кръстосана проверка по веригата, споделят се по-добре между администрациите и се използват по-добре за управление на риска в ЕС. Да се изясни кои частни участници — включително платформите за електронна търговия — трябва да предоставят данни, като се предвидят санкции при неспазване на изискванията. На фирмите да се предоставят единна точка за въвеждане на данни за митническите формалности и едно гише/портал. Данните да се съхраняват и управляват правилно в централно хранилище за данни. Текущият бюджет за 2021—2027 г. би могъл да бъде пренасочен към тези цели.“*

- Оценката показва, че програмата продължава да бъде от значение за финансиране на разработването, внедряването и **експлоатацията на информационна инфраструктура** и на системите в тази сфера, тъй като те са ресурсоемки и могат да извлекат полза от икономии от мащаба или от обхвата. Това е в съответствие с препоръка 9 от Доклада от 2022 г. на WPG, която гласи: *„Да се осигурят подходящи ресурси, умения и оборудване на митниците, за да се гарантира способността им да изпълняват своите мисии“*.
- Оценката потвърди, че i) съвместните действия дават възможност на държавите членки да получат достъп до по-широк кръг от знания и експерти, отколкото на индивидуално равнище, и да постигнат икономии от мащаба; и че ii) експертните екипи засилват оперативното сътрудничество и по-последователното прилагане на митническото законодателство. Тя обаче показва също, че да се ръководят експертни екипи е обременяващо и че нито един експертен екип не обхваща всички държави членки; така че сътрудничеството непременно е ограничено. В този контекст програмните параметри на „Митници 2020“ може да се окажат недостатъчни за справяне с всички настоящи предизвикателства пред митническия съюз и, както е посочено в доклада на WPG за 2022 г., може да се наложи създаването на нов оперативен участник, който да обслужва и координира усилията на държавите членки, като осигурява по-интегрирано сътрудничество и по този начин гарантира, че митническият съюз действа като едно цяло.

В резултат от междинната оценка на програмата Комисията представи план за действие за това как да се отговори на отправените тогава 13 препоръки. Те се отнасяха до „програмирането и проектирането“, „изпълнението“, „мониторинга и докладването“ и „комуникацията“. Няколко действия бяха изпълнени, а други продължават в рамките на новата програма. Като цяло Комисията отчита тези предизвикателства и се стреми да ги преодолее в рамките на изпълнението на програмата „Митници“ за периода 2021—2027 г.