

Brüssel, 22. november 2022
(OR. en)

15105/22

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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	18. november 2022
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 635 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE programmi „Toll 2020“ lõpphindamise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 635 final.

Lisatud: COM(2022) 635 final



Brüssel, 18.11.2022
COM(2022) 635 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
programmi „Toll 2020“ lõpphindamise kohta

{SWD(2022) 363 final}

1. TAUST

Tolliliit on üks ELi alustalasid ja see täidab ühtse turu toimimise seisukohalt olulist rolli. ELi tolliliidu territooriumil kohaldatakse ühiseid eeskirju ja protseduure, mis on sätestatud liidu tolliseadustikus¹. Neid tuleb rakendada ja kohaldada nõuetekohaselt ja ühtselt kõikides liikmesriikides. Lisaks peavad tollipoliitika ja tolliasutused kohanema pidevalt nüüdisaegse kaubanduse tegelikkusega, suurema vastutuse ja nüüdisaegsete kommunikatsioonivahenditega. Liidu tolliseadustik on oluline verstapost ELi tolli ajakohastamisel eesmärgiga luua paberivaba ja täielikult automatiseeritud tolliliit. ELi programm „Toll 2020“ – ELi mitmeaastane tollialane tegevusprogramm, mis loodi [määrusega \(EL\) nr 1294/2013](#) – on selle rakendamise toetamiseks hädavajalik. Sellega nähakse ette vajalikud vahendid olemasolevate Euroopa tolli infosüsteemide toimimiseks (ja liidu tolliseadustiku rakendamiseks vajalike uute süsteemide arendamiseks) ning liikmesriikide tolliasutuste vahelise koostöö hõlbustamiseks ja tugevdamiseks.

Kooskõlas määruse (EL) nr 1294/2013 artikli 18 lõigetega 1 ja 3, mille kohaselt peab komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule tolliprogrammi vahe- ja lõpphindamise aruande ning milles on sätestatud, et need hindamised viib läbi sõltumatu välishindaja, telliti programmi lõpphindamise toetamiseks välisuuring. Selle tulemused, millele tugineti käesoleva aruande koostamisel, on esitatud aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

Lõpphindamine põhineb tolliprogrammi vahehindamisel, mis avaldati 2019. aastal. Selle eesmärk on hinnata programmi „Toll 2020“ alates selle käivitamisest 1. jaanuaril 2014 kuni selle lõpuni 31. detsembril 2020. Hindamisel võetakse arvesse kõikvõimalikke programmi raames rahastatud meetmeid ja sidusrühmi.

Kooskõlas määruse (EL) nr 1294/2013 artikli 18 lõikega 1 esitatakse käesolevas aruandes lõpphindamise tulemused järgmistes aspektides: i) programmi eesmärkide saavutamisel tehtud edusammud; ii) erinevate rahastatud tegevuste kulutõhusus; iii) programmi sidusus ja selle panus ELi laiematesse poliitikavaldkondadesse ja prioriteetidesse; iv) programmi jätkuv asjakohasus ning v) programmi lisaväärtus ELi tasandil. Analüüsi käigus on võetud arvesse programmi pikaajalist mõju ja selle mõju kestlikkust.

2. TULEMUSLIKKUS

Programmi üldeesmärk on toetada tolliliidu toimimist ja ajakohastamist, tehes seda osalevate riikide, nende tolliasutuste ja ametnike koostöö abil.

Hindamine kinnitas, et programm „Toll 2020“ oli peamine vahend uue tollialase õigusraamistiku (liidu tolliseadustik) rakendamise ja järjepideva kohaldamise toetamiseks. See on olnud eriti oluline **Euroopa tolli infosüsteemide järkjärgulisel arendamisel ja toimimisel, luues**

¹ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määrus \(EL\) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik](#) (ELT L 269, 10.10.2013, lk 1);

koostööl põhineva IT-keskkonna, kus tolliasutused teevad koostööd ning jagavad tarneahela andmeid ja riskidega seotud teavet.

Programmi raames rahastatud Euroopa tolli infosüsteemid on võimaldanud automaatset, kindlat ja usaldusväärset andmevahetust riikide tolliasutuste vahel ning ettevõtjate ja muude valitsusasutustega. Alates 2014. aastast on nende sõnumite arv, mida tolliasutused vahetavad programmi toetatud turvalise platvormi kaudu, pidevalt kasvanud, jõudes juba 2020. aastal 8,4 miljardini. Teatavat laadi teabevahetus ettevõtjatega on märkimisväärselt paranenud tänu ELi tollialase kauplejate portaali ja teatavate süsteemide konkreetsete kauplejaportaalide rakendamisele². Nendel portaalidel on tsentraliseeritud juurdepääs mitmele Euroopa tolli infosüsteemile ning seega võimaldasid need ühtset andmevahetust tolliasutuste ja ettevõtjate vahel. Portaalid osutasid ettevõtjatele teenuseid taotluste ja lisateabe esitamisel ning tolliasutustelt teadete saamisel. Teabevahetust muude valitsusasutustega edendati ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna sertifikaate käsitleva teabe vahetamise süsteemi (EU CSW-CERTEX) kaudu, mis ühendas osalevate riikide riiklikud tollisüsteemid ELi andmebaasidega,³ millega hallatakse tollivälise nõuetega seotud tõendavaid dokumente, nagu ühtsed sisseveodokumendid, FLEGT-litsentsid puidu ja puittoodete impordiks ning mahepõllumajanduslike toodete kontrollsertifikaadid.

Programmi „Toll 2020“ ühismeetmed olid **vahend teadmiste ja heade tavade vahetamiseks** tolliasutuste vahel ja osalevate riikide muude valitsusasutustega. Igat liiki ühismeetmete, sealhulgas eksperdirühmade kaudu (uus vahend, mis toetab tõhustatud operatiivkoostööd piirkondlikul või temaatilisel tasandil) on programm aidanud töötada välja suuniseid ning teha kindlaks parimad tavad, neid levitada ja kasutada ning selle tulemuseks on paremad töömeetodid ning tolli- ja sellega seotud teemasid käsitleva liidu õiguse järjepidevam ja ühtlasem kohaldamine. **Ühismeetmed on aidanud ka valmistada ette uusi seadusandlikke algatusi**, nagu ettepanek võtta vastu määrus ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna kohta,⁴ aidates seeläbi kaasa tolliliidu ajakohastamisele ja ühtse turu paremale toimimisele.

Programmi „Toll 2020“ **koolitustegevusel on olnud oluline roll uue tollialase õigusraamistiku (liidu tolliseadustik)**, mida hakati kohaldama rahastamisperioodil, **ühtsema kohaldamise toetamisel**. See on lihtsustanud nii tolliasutuste kui ka ettevõtjate jaoks tolliseadustiku mõistmist, aidates kaasa selle sujuvamale rakendamisele. Koolitustegevus koos mitme ühismeetmega on suunanud ka Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise ettevalmistamist.

² Volitatud ettevõtja süsteem, Euroopa siduv tariifiinformatsiooni-3 süsteem ja eriprotseduuride teabelehed.

³ St kaubanduse kontrolli- ja ekspertsüsteem (TRACES) ning ODS-litsentsisüsteem.

⁴ COM (2020) 673 final.

Programm „Toll 2020“ on **suurendanud usaldust** tolliasutuste ja nende ametnike vahel ning edendanud töösuhteid ja vahetusi, mis jätkusid ka pärast konkreetseid programmikohaseid tegevusi. Need võrgustike loomise võimalused, mida on alati peetud programmi põhielemendiks, on aga COVID-19 pandeemia tõttu mõnevõrra vähenenud, mistõttu on vaja uuesti hinnata, kuidas optimeerida füüsiliste ja veebikoosolekute kasutamist, ning õppida tundma sobivamaid platvorme ja/või kanaleid, mis suudaksid tagada, et koostöövõrgustike loomine jätkub virtuaalsete vahendite abil, et asendada või täiendada tavapäraseid võrgustike loomise viise.

Neile asjaoludele tuginedes näitas hindamine, et programm „Toll 2020“ **avaldas tolliliidu ja siseturu toimimisele ja ajakohastamisele positiivset mõju**, toetades omakorda seaduslikku kaubandust ja ennetades ebaseaduslikku tegevust. **Programm on toetanud seaduslikku majandustegevust** mitmel viisil. Esiteks **on programmist rahastatav tolliprotseduuride digiteerimine lihtsustanud ja ühtlustanud mõnda neist** (ja eeldatavasti teeb seda rohkemate süsteemide käivitumisel ka edaspidi), vähendades seeläbi ettevõtjate nõuete täitmisega seotud kulusid ja suurendades nende jaoks õiguskindlust, mis lõppkokkuvõttes tugevdab Euroopa ettevõtjate konkurentsivõimet. Teiseks on seda eesmärki toetanud nii tolliasutustele kui ka ettevõtjatele kättesaadavad koolitusmaterjalid. Lisaks on ühismeetmetest tulenevad parimad tavad aidanud parandada kaubandusega tegelemise tingimusi ja menetlusi.

Kuid nagu juba mainitud, **on digiteerimine käimasolev protsess ning mõnda liidu tolliseadustikus kavandatud IT-süsteemi ei ole veel välja töötatud või ajakohastatud,⁵ mis lükkab oodatava kasu realiseerumise edasi**. Ettevõtjad, kellega konsulteeriti, näevad võimalusi kaubanduse üldisemaks hõlbustamiseks ning on sõnastanud probleemid, mis on seotud IT-keskkonna keerukuse, riiklike komponentide ebakindla arendamise ja ebapiisava teabevahetusega. Kuigi need küsimused on esmajärjekorras seotud poliitikaga ja kuuluvad peamiselt ELi liikmesriikide vastutusalasse, osutavad need võimalusele püüda teha programmi järgmise etapi raames ettevõtjatega paremat koostööd.

Hindamise kohaselt **on programm toetanud tolliasutusi ebaseadusliku tegevuse ennetamisel** ning seega liidu ja liikmesriikide finants- ja majandushuvide kaitsmisel. Digiteerimine, mida programm „Toll 2020“ on toetanud, annab võimaluse viia läbi automatiseeritud kontrolle, ristkontrolli ja valideerida andmeid, mis võib aidata vähendada pettusi ja vigu. Lisaks võimaldasid IT-alase suutlikkuse tugevdamise meetmed ja ühismeetmed (eelkõige uued eksperdirühmad) suurendada tolliasutuste ja komisjoni vahelist koordineerimist pettuste ennetamisel. Inimpädevust suurendav tegevus on parandanud tolliametnike pädevust seoses liidu tolliterritooriumil tehtavate kontrollidega.

⁵ Liidu tolliseadustikku muudeti 2019. aastal, et lükata kolme riikliku süsteemi kasutuselevõtu tähtaeg edasi 2022. aastale ja kuue üleeuroopalise süsteemi kasutuselevõtu tähtaeg 2025. aastale. Nende hulka kuuluvad sisenemise ülddeklaratsioonide süsteem, välis- ja sisetransiidi süsteem, tolliterritooriumilt väljaviidava kaubaga seotud süsteem, võimalike või olemasolevate võlgade tagamise süsteem, kauba tollistaatus ja keskne tollivormistus.

Hoolimata nendest positiivsetest tähelepanekutest **on tõendeid tollikontrollide ebajärjepideva kohaldamise kohta**,⁶ mis näitab vajadust kohandada riskijuhtimisraamistikku, mille komisjon on programmi toel kehtestanud ebaseadusliku tegevuse ennetamiseks. Lisaks viitas mitu sidusrühma, kellega konsulteeriti, **e-kaubanduse pettustele kui lahendamata probleemile**.

3. TÕHUSUS

Programmiga „Toll 2020“ seoti **ajavahemikuks 2014–2020 eelarve 531,7 miljonit eurot**. See eelarve on märkimisväärselt suurem kui eelmiseks programmitöö perioodiks (2007–2013) eraldatud 272 miljonit eurot; see on peamiselt tingitud suuremast keskendumisest Euroopa infosüsteemide arendamisele liidu tolliseadustiku rakendamise kontekstis. **87 % eelarvest on kulunud tollivaldkonna Euroopa infosüsteemide arendamisele, hooldamisele ja käivitamisele**. Need ühised IT-süsteemid on ilmselgelt ressursimahukad. Samas on need tolliasutuste igapäevaseks tööks hädavajalikud ja toovad tollitegevuse kõigis valdkondades palju kasu. Kuigi seda kasu ei olnud võimalik mõõta, on see peamiselt seotud tolliprotseduuride lihtsustamise ja standardimisega automatiseerimise, tolliõiguse tõhusama rakendamise ja järjepideva kohaldamise ning tolliasutuste suurema koostalitlusvõime ja teabevahetuse kaudu. Euroopa infosüsteemide ühiste komponentide väljatöötamise ja käivitamisega on programm toonud kaasa olulise mastaabisäästu, hoides ära liikmesriikide jõupingutuste dubleerimise ning vähendades samal ajal nõuete täitmisega seotud kulusid ja ettevõtjate halduskoormust. Hoolimata asjaolust, et hindamisega ei suudetud kinnitada IT-suutlikkuse suurendamise meetmete kulutasuvust (peamiselt selle kasu kvantifitseerimise keerukuse tõttu), andis see nende tõhususest üldise positiivse pildi.

Ühismeetmed moodustasid 11 % kulukohustustega seotud eelarvest ja aitasid oluliselt kaasa programmi eesmärkide saavutamisele. Keskmise osalemiskulu meetme kohta kõikide ühismeetmete liikide (v.a eksperdirühmad) puhul oli ligikaudu 742 eurot osaleja kohta. Projektirühmad moodustasid ligikaudu poole ühismeetmete kuludest, kuid oma ulatuse (üle 33 000 osaleja) ja suhteliselt väikeste kulude (keskmise kulu osaleja kohta 676 eurot) tõttu on need tõenäoliselt kõige kulutõhusam liik. Projektirühmad on tõhustanud koostööd ja töösuhteid osalejate vahel ning toetanud uute tollialaste õigusaktide ettevalmistamist ja kehtivate õigusaktide tulemuslikku rakendamist, määrates kindlaks haldusmenetluse parimad tavad. Hindamine näitas vajadust parandada koosolekutele kutsumise õigeaegsust, et tagada parimate võimalike ekspertide osalemine võimalikult väikeste kuludega. Hiljuti rakendatud eksperdirühmade (ja seega erinevate seireandmete) erineva olemuse tõttu on keeruline võrrelda eksperdirühmade kulutasuvust teiste ühismeetmetega. Hindamise käigus rõhutati siiski, et töö eksperdirühmades võib vähendada kulusid, **kuna see annab liikmesriikidele võimaluse eraldi tegutsemise asemel koondada ressursse ja eksperditeadmisi**.

⁶ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne „Tollikontroll: ebapiisav ühtlustamine kahjustab ELi finantshuve“ (04, 2021).

Kuigi **inimpädevust arendavale** tegevusele on kulunud üksnes 2 % programmi eelarvest, leitakse, et selle raha eest pakutav väärtus on suur, eriti e-õppe koolituste puhul, mida saab kasutada korduvalt ilma lisakuludeta (välja arvatud vajalike uuenduste tegemine). Nagu hindamisest nähtub, on programmi „Toll 2020“ koolitustegevuse peamised eelised seotud **tolliloiguse ühtsema kohaldamisega ning lõppkokkuvõttes tolliliidu tulemuslikuma ja tõhusama toimimisega, kuna see suurendab tolliametnike suutlikkust täita oma ülesandeid ning ettevõtjate arusaamist tollieeskirjadest**. See oli eriti oluline programmi selle etapi käigus, mil hakati kohaldama uut tollialast õigusraamistikku. Sellega seoses avaldati 2016. aastal liidu tolliseadustiku kohase ELi e-õppe programm, mis koosneb 15 moodulist, et toetada liidu tolliseadustiku rakendamist. Järgnevatel aastatel keskenduti peamiselt olemasolevate moodulite ajakohastamisele ja tõlgete väljatöötamisele (kaks kuni kolm uut moodulit inglise keeles aastas). Kooskõlas moodulite avaldamisega on programmi kogu kestuse jooksul kasvanud ka osalevate riikide kasutatavate e-õppe moodulite arv. Avalikult kättesaadavate e-õppe moodulite (täpsemalt ettevõtjatele kättesaadavate) allalaadimiste arv suurenes 3 219-lt 2014. aastal 30 408-le 2020. aastal ning ELi ühiste koolitusmaterjalide järgi koolitatud liikmesriikide tolliametnike arv suurenes sellel programmitöö perioodil kümme korda (veidi üle 4 000-lt 2014. aastal 40 000-le 2019. aastal). Üldiselt peeti neid koolitusi kvaliteetseteks.

4. SIDUSUS

Lõpphindamisel keskenduti programmi **välisele sidususele** ELi laiemate poliitikavaldkondade ja prioriteetidega. Vahehindamise järeldused, milles keskenduti programmi eri omaduste, komponentide ja ülesehituse **sisemisele sidususele**, jäävad kehtima. Hindamise käigus leiti, et **programm „Toll 2020“ on toetanud teisi ELi algatusi ja programme ning neist kasu saanud**. Nagu on üksikasjalikult kirjeldatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis, on selliste seoste näideteks keelud ja piirangud, mis viitavad kaupade impordiks ja ekspordiks vajalikele tollivälistele regulatiivsetele formaalsustele (sanitaar-, fütosanitaar-, keskkonna-, põllumajandusformaalsused jne), mille jõustamine ELi piiridel on usaldatud tolliasutustele. Samuti saavutati mõistlikul määral sidusus muude rahastamisprogrammidega, nagu programm „Fiscalis 2020“, struktuurireformi tugiprogramm või programm „Herakles III“, ja nende vastavate poliitikavaldkondade vahel, vältides kattumist ja saavutades vastastikuse täiendavuse.

Sidususe tagamiseks kasutati mitmesuguseid mehhanisme, nagu talitustevahelised kohtumised ja talitustevahelised konsultatsioonid komisjoni eri talituste vahel, segaprojektid ja eksperdirühmad, komisjoni talituste vaatlejate osalemine projektirühmade koosolekutel või tegevuses või projektiettepanekute hindamine komisjoni eri talituste ametnike poolt. Vaatamata täheldatud positiivsetele tulemustele leiti hindamises ja järgmise rahastamisprogrammi mõjuhinnangus, et teatavates valdkondades on ruumi täiendavaks vastastikuseks täiendavuseks ja koostoiseks. Näiteks võiks uurida täiendavat koostõimet programmi „Herakles III“ jätkuprogrammiga, mis käsitleb andmehoidlate arendamist või ühist andmeanalüüsi, või Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastuga, otsides tegevustasandil ühtsemat ja valdkondadeülest

lähenemisviisi. Samuti tõsteti esile koostööd kolmandate riikidega ELi ja rahvusvaheliste keskkonnaeesmärkide täitmisel kui valdkonda, kus saaks sidusust suurendada.

Lõpuks pakuti hindamises välja täiendavaid viise, kuidas muuta sidusust paremaks, näiteks struktureerida veelgi või formaliseerida koostööd asjaomaste komisjoni talituste vahel, järgida Euroopa koostalitlusvõime raamistiku⁷ põhimõtteid ja soovitusi, suurendada programmi nähtavust ja selle vastastikust täiendavust muude ELi fondidega liikmesriikides või uurida võimalusi IT-alaseks koostoimeks muude liikmesriikidega.

Sellele järgnevale algatusele võiks kasuks tulla tulevane ettepanek võtta vastu määrus avaliku sektori kõrgetasemelise koostalitlusvõime kohta kogu liidus,⁸ et tagada veelgi suuremal määral valdkondadevaheline ja piiriülene sujuv koostoime. See aitaks leida ka edukaid lahendusi ja praktilisi kogemusi, mis võiksid teistele kasulikud olla.

5. ASJAKOHASUS

Tolliliit on ühtse turu toimimise hädavajalik ja lahutamatu osa. Kuna tollialased õigusaktid on ELi ainupädevuses, võetakse need vastu ELi tasandil, kuid neid rakendavad liikmesriigid. Seega on otsesed vajadused tolliliidu sujuvaks toimimiseks seotud peamiselt tolliasutustega, kes tegutsevad tingimustes, kus on suurem vajadus vahetada teavet, teha koostööd ja suurendada oma haldussuutlikkust. Teised sihtrühmad, kelle vajadusi tuleks samuti arvesse võtta, on ettevõtjad.

Tolliprogrammi asjakohasust kinnitas vahehindamine, milles jõuti järeldusele, et programmi konkreetsed ja tegevuseesmärgid on asjaomaste sidusrühmade vajaduste seisukohalt asjakohased ning et kõrgete eesmärkidega poliitika ei oleks ilma programmita olnud võimalik. **Seepärast on lõpphindamises keskendutud jätkuvalle asjakohasusele, võttes arvesse pärast vahekokkuvõtet toimunud arengusuundumusi, eelkõige Brexitit ja COVID-19 pandeemiat. Lisaks uuriti hindamise käigus, kas programm on kooskõlas probleemide ja meetmetega, mis on kindlaks määratud 2020. aasta tollivaldkonna tegevuskavas** „Tegevuskava, et viia tolliliit järgmisele tasemele“,⁹ milles tehakse ettepanek tolliliidu strateegia läbivaatamise kohta.

Lõpphindamine näitas, et **programm on jätkuvalt nii asjakohane kui ka vajalik** ning et sidusrühmade vajadused on pärast vahehindamist jäänud suures osas samaks. See on kooskõlas ka **2020. aasta järgse tolliprogrammi mõjuhinnanguga, milles neid vajadusi kinnitati**. Lisaks pakuti **2020. aasta tolli tegevuskavas välja meetmed, mis on seotud programmi konkreetsete eesmärkide ja tegevuseesmärkidega**, kinnitades seega nende jätkuvat asjakohasust. Kavandatud meetmed, mis on programmi eesmärkidega hästi kooskõlas, hõlmasid

⁷ Vt täpsemalt [Euroopa koostalitlusvõime raamistikku Joinup \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/eu-press/press-releases/2019/04/2019041001_en.pdf).

⁸ Lisatud komisjoni tööprogramm aastaks 2022, lk 7 ([resource.html \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/2022-programme_en)).

⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Tegevuskava, et viia tolliliit järgmisele tasemele“ (COM(2020) 581 final).

riskijuhtimist, e-kaubanduse juhtimist, nõuete täitmise edendamist ja tolliasutuste operatiivset koostööd¹⁰.

Leiti, et programm on jätkuvalt eriti asjakohane seoses **vajadusega ühtlustada tolliliidu eeskirjade kohaldamist ja tulemuslikku rakendamist**. Tolliasutused, aga ka ettevõtjad märkisid hindamise käigus, et programmi tegevused on aidanud liikmesriikidel tulla kokku ja jõuda seeläbi nende eeskirjade ühtsema mõistmiseni. Nende tegevuste olulisteks aspektideks peeti võrgustike loomist, ideede ja tavade vahetamist ning ühiste suuniste ja standardite koostamist. Tolliasutused kinnitasid ka, et **jätkuvalt on vaja, et programmiga toetataks liikmesriike tolliprotseduuride digiteerimisel ja ajakohastamisel, mis on veel pooleli**.

Küsitletud **ettevõtjad nõudsid üldiselt tollialaste õigusaktide ja menetluste edasist lihtsustamist ja ühtlustamist, kinnitades, et see on jätkuvalt vajalik**. Seoses programmi juhtimisega **nõudsid mõned ettevõtjad ennetavamalt kaasamist ja suhtlemist ettevõtlussektoriga** ning ettevõtete paremat teavitamist. Seda soovitati juba programmi vahehindamisel ja seda käsitletakse järgmisel rahastamisperioodil.

Üldiselt oli programm hästi kohandatud ettenägematutele sündmustele, nagu COVID-19 pandeemia ja Ühendkuningriigi väljaastumine Euroopa Liidust. **Programmi tegevused aitasid valmistada ette Ühendkuningriigi EList väljaastumist**, näidates üles paindlikkust ettenägematute sündmustega toimetulemisel. Tolliasutusi teavitati korrapäraselt selles valdkonnas tehtud edusammudest ning nad osalesid mitmesugustel selleteemalistel kohtumistel ja seminaridel¹¹. Selles põhivaldkonnas võeti konkreetseid ühismeetmeid, mille eesmärk oli toetada liidu õiguse ettevalmistamist, kohaldamist ja rakendamist, ning 2019. aastal anti ka konkreetset koolitustoetust Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise ettevalmistamiseks¹². Lisaks valmistati ette ja rakendati õigel ajal ja kooskõlastatult selliste üleeuroopaliste süsteemide nagu ekspordikontrollisüsteem (ECS), transiidi andmevahetuse süsteem (NCTS) jt muudatused. Hoolimata positiivsest hinnangust leiavad tolliasutused, kellega konsulteeriti, et **selles valdkonnas on vaja täiendavat programmitoetust**.

Programm kohandati hästi ka COVID-19 pandeemia ja tekkinud olukorraga. Nii tolliasutused kui ka ettevõtjad, kellega konsulteeriti, nõustusid, et **komisjoni tolliküsimuste eest vastutavad talitused on kriisile kiiresti reageerinud**: võtnud vastu õigusakte, väljastanud suuniseid ning toetanud aktiivselt liikmesriike ja ettevõtjaid, et tagada paindlikkus seoses tollikohustuste ja tollivormistusega. Programmi tegevustega seoses kohandati programmi pärast **ühismeetmete**

¹⁰ Tegevuskavas viidatakse sellele valdkonnale kui „Ühe üksusena tegutsevad tolliasutused“.

¹¹ Selle näiteks on 13. veebruaril 2019 toimunud tehniliste ekspertide seminar (EL 27), kuss käsitleti Ühendkuningriigi EList väljaastumise mõju tollivaldkonna IT-le (CPG/054/047). See kohtumine oli mõeldud ekspertidele, kes osalevad korrapäraselt elektroonilise tolli koordineerimisrühmas.

¹² Otse riiklikes ametiasutustes kasutamiseks mõeldud kiirete täienduskoolituste ja tollialaste koolitusprogrammide väljatöötamise kaudu.

mõningaid esialgseid katkestusi ja viivitusi ning uute IT-süsteemide testimist olukorraga hästi. Siiski näib, et virtuaalsem keskkond on mõjutanud koostöövõrgustike loomise võimalusi ning mõned tolliasutused peavad programmi juhtimissüsteeme vananenuks ning uute ja arvukamate virtuaalsete töö- ja võrgustike loomise võimalustega mittekohandatuks.

Ettevõtjad omalt poolt osutasid **e-kaubanduse juhtimisele ja tolliprotsesside tehnoloogilisele innovatsioonile** kui kahele kasvavale vajadusele, millega komisjon ja liikmesriigid ei ole programmi kaudu piisavalt tegelenud, kinnitades seega selle jätkuvat asjakohasust.

6. ELi LISAVÄÄRTUS

Tollipoliitika kuulub ELi ainupädevusse. ELi tollialaste õigusaktide rakendamine on aga liikmesriikide ülesanne. ELi õigusraamistik üksi ei taga piisavalt tolliliidu nõuetekohast toimimist. Seda tuleks täiendada programmiga „Toll 2020” ette nähtud toetavate meetmetega, et tagada ELi tollialaste õigusaktide ühtne ja järjekindel kohaldamine riigi tasandil.

Nagu eespool öeldud, on programmil „Toll 2020” olnud kõikide liidu tolliseadustiku rakendamise aspektide toetamisel oluline roll. Liidu tolliseadustikku oleks rakendatud ka iseseisvalt, kuid ilma programmi toetuseta oleks see olnud tõenäoliselt oluliselt keerulisem ja vähem ühtlustatud. Programm „Toll 2020” on taganud rahalise kestlikkuse Euroopa infosüsteemide jaoks, mis on olulised, et tagada tarneahelaga seotud andmete ja riskidega seotud teabe kättesaadavus ja vahetamine. Seega on programmiga „Toll 2020” kaasnenud **mastaabisääst ja tõhususe suurenemine** – eelkõige osalevates riikides, kelle tolliasutused on väiksemad ja kellel on vähem vahendeid –, aidates riikide ametiasutustel ja paljudel juhtudel ka ettevõtjatel hoida kokku aega ja vahendeid. Kõik, mis on seotud kesksete IT-süsteemide koostalitluse ja omavahelise ühenduvusega, on Euroopa lisaväärtus. Tollivaldkonnas rakendatava keskse Euroopa infosüsteemide struktuuri omavahel tihedalt seotud elemendid on ainulaadsed ja neid ei saa luua riigi tasandil.

Ühismeetmed on koondanud osalevate riikide eksperditeadmised ja muud teadmised, andes haldusasutustele **suurepärased võimalused koostööks**, suhtlemiseks ja võrgustike loomiseks; lõppkokkuvõttes suurendavad nad usaldust ning lähendavad lähenemisviise ja tavasid. Sama kehtib koolitustegevuse puhul, mis on aidanud riikide tolliasutustel mõista ja rakendada paremini ELi tollialaseid õigusakte ja protseduure, ning – mis veelgi olulisem – on aidanud neil ka rakendada neid ühetaoliselt. Tõhususe kasv on olnud suurim eriti nende osalevate riikide puhul, kellel ei olnud kas eksperditeadmisi konkreetsetes valdkonnas või kellel ei olnud hästi välja töötatud riiklikke koolitusprogramme. Neil oleks olnud keeruline ja kulukam neid ise välja töötada või ei oleks nad pruukinud nende väljatöötamist üldse ette võtta. Lõppkokkuvõttes on programm „Toll 2020” aidanud ühtlustada riikide lähenemisviise, luues usalduse ja kujundades ühtse visiooni.

Kui programmi ei oleks olnud, oleks osalevate riikide koostöö olnud palju keerulisem, põhinenud struktureerimata suhtel, ametlikel kanalitel, mille kasutamine on aeganõudev, ja

vastastikkuse põhimõttest lähtuvatel kokkulepetel (kahepoolsed ja mitmepoolsed kokkulepped, mille puhul sätteid kohaldatakse vastastikku), mille rakendamine ja säilitamine oleks olnud märksa keerulisem ja kulukam. Võttes arvesse programmi „Toll 2020“ raames ellu viidava tegevuse ulatust – ainuüksi ühismeetmete arvu vaatenurgast –, teemade mitmekesisust, meetmete Euroopa mõõdet või Euroopa-ülest osalemist meetmetes ja koolitustel, on keeruline ette kujutada, et sarnast tegevust oleks korraldatud mis tahes muul tasandil. Euroopa infosüsteemidega seoses olgu öeldud, et kui nende pidevat arendamist ja hooldamist tulevikus ei rahastataks, oleks pikemas perspektiivis keeruline jätkata nende kasutamist. On suur oht, et need aeguksid ning mastaabisääst kaoks ja üldiste kulude vähenemine lõppeks.

Programmil „Toll 2020“ on konkreetsed väljundid ning programm on aidanud tolliametnikel omandada oskusi ja vahetada kogemusi. Ükski programmi väljunditest ei jääks pikaajalises perspektiivis tõenäoliselt kestma, kui programmi rakendamine lõppeks. Olemasolevad erinevused püsiksid ning tänu aastatepikkusele koostööle loodud võrgustikud kaoksiksid.

7. KOKKUVÕTE JA SAADUD KOGEMUSED

Hindamine näitas, et programm on olnud **sellega taotletud eesmärkide saavutamisel tulemuslik ning andnud märkimisväärse panuse tolliliidu nõuetekohase toimimise parandamise** ja ajakohastamise. Programm on edendanud koostööd ja teabevahetust, alates lähenemise hõlbustamisest strateegilisel tasandil kuni lähenemisviiside, tõlgenduste, haldusmenetluste, parimate tavade ja eeskirjade ühtlustamiseni tegevustasandil. Programm on olnud eriti oluline üleminekul tolli paberivabale keskkonnale, mis toetab tolli Euroopa infosüsteemide arendamist ja toimimist, tagab nende rahalise kestlikkuse ning tarneahela andmete ja riskidega seotud teabe kättesaadavuse ja vahetamise.

Tõhususe seisukohast ei võimaldanud raskused programmist „Toll 2020“ saadava kasu rahalise väärtuse hindamisel täpselt järeldada, mil määral programmi vahendid andsid võimalikult väikeste kuludega parimaid võimalikke tulemusi. Arvestades aga tähelepanekuid tulemuslikkuse ja kulu kohta, näitasid arvandmed siiski, et **üldiselt pakkus programm ELi ja liikmesriikide tolliasutustele mõistlike kuludega piisavalt väärtust**.

Hindamises jõuti positiivsele järeldusele, et **programm „Toll 2020“ on kooskõlas laiemaga ELi poliitikaga**, eelkõige, kuid mitte ainult seoses keeldude ja piirangutega, mida tolliasutused peavad piiril rakendama. See **kinnitas ka programmi lisaväärtust**, mis seisneb selles, et programmiga toetatakse kõiki liidu tolliseadustiku rakendamise aspekte, nõutakse ELi probleemide lahendamiseks ELi lahendusi ja liikmesriikide tihedat koostööd. Programm on taganud mastaabisäästu ja tõhususe suurendamise kaudu koostalitlusvõimeliste ja omavahel ühendatud Euroopa infosüsteemide rahalise kestlikkuse, vastates liidu tolliseadustiku nõuetele. Lõppkokkuvõttes näitas hindamine, et **tolliprogramm on jätkuvalt asjakohane, eelkõige seoses programmi peamiste kasusaajate – riiklike tolliasutuste – vajadustega**. Üldiselt vastab programm jätkuvalt sidusrühmade vajadustele, kuna on hästi kohanenud ettenägematute sündmustega (nagu COVID-19 pandeemia ja Ühendkuningriigi väljaastumine Euroopa Liidust)

ning käsitledes järgmise tolliprogrammi mõjuhinna ja 2020. aasta tollialases tegevuskavas kindlaks määratud probleeme ja prioriteete.

Vaatamata tehtud edusammudele osutati viie hindamiskriteeriumi alusel tehtud analüüsis mitmele probleemile ja saadud kogemustele. Selles juhiti tähelepanu järgmistele valdkondadele, kus on vaja teha parandusi.

- Hindamise käigus saadi tõendeid **erinevuste kohta tollikontrollide kohaldamisel**, mis viitab sellele, et kehtiv riskijuhtimisraamistik tuleks läbi vaadata. Lisaks on mitmete sidusrühmade arvates lahendamata e-kaubanduses toimuvate pettuste probleem ning mõned tolliasutused leidsid, et Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise tagajärgedega tegelemiseks on vaja endiselt täiendavat programmitoetust. See on kooskõlas hinnanguga, mis esitati Euroopa Kontrollikoja eriaruandes „Tollikontroll“¹³ ja Euroopa arengualase finantsstruktuuri kõrgetasemelise eksperdirühma 2022. aasta aruandes tolliliidu ees seisvate probleemide kohta¹⁴. Selles kontekstis võiks tulevaste programmide tegevusi kavandada nii, et need aitaksid selliseid erinevusi lahendada.
- Hindamine näitas, et hoolimata IT-struktuuride ja -süsteemide arendamisel tehtud märkimisväärsetest edusammudest ei ole mõnda liidu tolliseadustikus kavandatud IT-süsteemi veel välja töötatud ega ajakohastatud, **mistõttu ettevõtjad ei taju liidu tolliseadustikust saadavat kasu** ja väljendavad muret tolli IT-keskkonna keerukuse pärast. Nad rõhutasid vajadust lihtsustada ja ühtlustada veelgi tollialaseid õigusakte ja protsesse. See on kooskõlas liidu tolliseadustiku rakendamise vahehindamise tulemustega, milles leiti, et „liikmesriikides ei kohaldata endiselt arvukaid eeskirju ühetaoliselt. Tolliprotseduuride täielikku automatiseerimist ei ole veel saavutatud (...), isegi kui olulised vahe-eesmärgid on juba saavutatud“¹⁵.
- Hindamise käigus leiti, et uurida võiks näiteks **täiendavat koostoimet** programmi „Herakles III“ jätkuprogrammiga (näiteks andmehoidlate arendamise või ühise andmeanalüüsi osas) või muude ELi programmidega, mis käitavad olulisi elektroonilisi süsteeme. Hindamisel leiti, et komisjonisisene koordineerimine on hea, kuid rõhutati vajadust uurida pidevalt võimalusi, kuidas kiiresti muutuv maailmas tegevust teiste talitustega paremini koordineerida. Rõhutati ka vajadust suurendada programmi nähtavust. Samuti näitas liidu tolliseadustiku rakendamise vahehindamine, et „liidu tolliseadustiku rakendamisel ei kasutatud täielikult ära võimalikku koostoimet

¹³ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne „Tollikontroll: ebapiisav ühtlustamine kahjustab ELi finantshuve“ (04, 2021).

¹⁴ Vt [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). Aruandes märgitakse, et „riikide tolliasutuste vahel on eeskirjade ja protseduuride kohaldamisel endiselt lahknevusi ning tollil on üha suuremaid raskusi piiride kontrollimisel“.

¹⁵ Vt [komisjoni töödokument „Liidu tolliseadustiku rakendamise vahehindamise hindamise kokkuvõte“](#), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus (europa.eu).

seonduvate poliitikavaldkondadega ning puudub nõuetekohane koordineerimine tolliasutuste ja muude asjaomaste riiklike haldusasutuste vahel, kes vastutavad ELi poliitika kohaldamise eest piiril“.

- Hindamisprotsess näitas, et komisjonil ja liikmesriikidel oleks kasulik **jagada rohkem tolliandmeid**. See aitaks muu hulgas mõõta paremini tehtud investeeringute kulusid ja kasu. Vajadust paremate tolliandmete järele rõhutati ka Euroopa arengualase finantsstruktuuri kõrgetasemelise eksperdirühma 2022. aasta aruandes. Nende üksikasjalikus soovitus nr 2 „Näha ette uus andmete käsitusviis, milles keskendutakse kvaliteetsemate andmete saamisele (...)“ soovitatakse, et tolliprogrammis tuleks keskenduda sellele eesmärgile: „Olemasoleva 2021.–2027. aasta eelarve võiks suunata ümber nende eesmärkide täitmisele.“¹⁶
- Hindamine näitas, et programm on jätkuvalt asjakohane, et rahastada **IT-taristu** ja -süsteemide arendamist, rakendamist ja **käigushoidmist** selles valdkonnas, kuna need on ressursimahukad ja võivad saada kasu mastaabisäästust. See on kooskõlas Euroopa arengualase finantsstruktuuri kõrgetasemelise eksperdirühma 2022. aasta aruande soovitus nr 9 „anda tollidele nõuetekohaselt ressursse, oskusi ja varustada neid, et tagada nende suutlikkus täita oma ülesandeid“.
- Hindamine kinnitas, et i) ühismeetmed andsid liikmesriikidele võimaluse kasutada rohkemaid teadmisi ja eksperte kui individuaalselt ning tekitada mastaabisäästu ning ii) eksperdirühmad tõhustavad operatiivkoostööd ja tollialaste õigusaktide järjepidevat kohaldamist. Samas näitas see ka, et eksperdirühmade juhtimine on koormav ja ükski eksperdirühm ei too kokku kõiki liikmesriike; koostöö on paratamatult piiratud. Sellega seoses ei pruugi programmi „Toll 2020“ tingimused olla piisavad, et lahendada kõiki tolliliidu ees seisvaid probleeme, ning nagu on märgitud Euroopa arengualase finantsstruktuuri kõrgetasemelise eksperdirühma 2022. aasta aruandes, võib tekkida vajadus luua uus operatiivne osaleja, kes teenindaks ja koordineeriks liikmesriikide jõupingutusi, pakkudes integreeritumat koostööd ja tagades seeläbi, et tolliliit tegutseb ühe üksusena.

Programmi vahehindamise tulemusena esitas komisjon tegevuskava selle kohta, kuidas täita tollal esitatud 13 soovitus. Need puudutasid „programmitööd ja kavandamist“, „rakendamist“, „seiret ja aruandlust“ ning „kommunikatsiooni“. Ellu on viidud mitmeid tegevusi ja mõned neist on uue programmi raames pooleli. Üldiselt komisjon tunnistab neid probleeme ja püüab neid programmi „Toll 2021–2027“ rakendamise raames lahendada.

¹⁶ Soovitus nr 2: „Näha ette uus andmete käsitusviis, milles keskendutakse ärilistel allikatel põhinevate parema kvaliteediga andmete saamisele, tagades nende ristvalideerimise kogu ahelas, parema jagamise haldusasutuste vahel ja parema kasutamise ELi riskijuhtimises. Selgitada, millised erasektori osalejad, sealhulgas e-kaubanduse platvormid, peavad esitama andmeid, kandes nõuete täitmata jätmise korral kulusid. Tagada ettevõtjatele tolliformaalsuste jaoks ühtne teeninduskeskkond/portaal. Andmed säilitada ja hallata nõuetekohaselt keskses andmelaos. Olemasoleva, 2021.–2027. aasta eelarve võiks suunata ümber nende eesmärkide täitmisele.“

