



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.2.2015 г.
COM(2015) 64 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Окончателна оценка на програма „Митници 2013“

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	КОНТЕКСТ	3
2.	ПРОГРАМАТА	3
3.	ПРОВЕЖДАНЕ НА ОЦЕНКАТА	5
4.	ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ПРОГРАМАТА ЗА ЕВРОПА	6
5.	ЕФЕКТИВНОСТ НА „МИТНИЦИ 2013“	9
5.1.	<i>Засилване на сигурността и безопасността</i>	9
5.2.	<i>Защита на финансовите интереси на ЕС</i>	11
5.3.	<i>Улесняване на търговията</i>	11
6.	ФАКТОРИ, КОИТО ОКАЗВАТ ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМАТА	12
7.	РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОГРАМАТА (ОСВЕДОМЕНОСТ, ЗНАНИЯ И ИЗПЪЛНЕНИЕ)	14
8.	ЕФЕКТИВНОСТ.....	15
8.1.	<i>Системи за предаване на съобщения и обмен на информация</i>	15
8.2.	<i>Съвместни действия</i>	16
9.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	18
9.1.	<i>Заключения</i>	18
9.2.	<i>Препоръки</i>	19

1. КОНТЕКСТ

Митническият съюз е основа на Европейския съюз и съществен елемент от функционирането на вътрешния пазар. Вътрешният пазар може да функционира правилно само когато е налице съгласувано прилагане на общи правила при неговите външни граници. Това означава, че 28-те митнически администрации на Съюза трябва да работят като една единна администрация.

Програма „Митници 2013“ (наричана по-нататък „Митници 2013“) бе създадена с Решение № 624/2007/ЕО¹ като многогодишна програма за действие за митниците в Европейския съюз с оглед оказване на подкрепа и допълване на предприетите от държавите членки действия за гарантиране на ефективното функциониране на вътрешния пазар в митническата област. Тя се основава на четири предходни програми: „Matthaeus“, „Митници 2000“, „Митници 2002“ и „Митници 2007“. Програмата има за основна цел подпомагането и насърчаването на сътрудничеството и координираните действия между националните митнически администрации на държавите членки, които са и основните ѝ бенефициери.

В съответствие с член 22, параграф 1 от решението за програмата бе извършена окончателна оценка под ръководството на Комисията, съсредоточена върху ефективността и ефикасността на дейностите по програмата. Европейската комисия проектира и възложи окончателната оценка на програмата на външен консултант. Проучването за оценка беше извършено от Партньорство за оценка („The Evaluation Partnership“), което бе подпомогнато в този процес от ръководна група, съставена от съответните служители на Комисията и представители на 5 страни участници. Ръководната група оказваше подкрепа на екипа за оценка на всички етапи от процеса на оценяване. Оценяването започна през септември 2013 г. и бе завършено през август 2014 г.

Настоящият доклад се основава на констатациите и заключенията, представени в доклада за външна оценка. Комисията оценява положително цялостното качество на външното проучване, подкрепящо оценката, и признава методологичните трудности и усилията, предприети за смекчаване на тяхното въздействие. Констатациите се считат за надеждни, а заключенията — за точно направени.

С настоящия доклад, издаден от Европейската комисия, се изпълнява задължението, посочено в член 22, параграф 3 от решението за програмата, за съобщаване на резултатите от окончателната оценка на Европейския парламент, на Съвета, на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите.

2. ПРОГРАМАТА

Периодът на действие на програмата „Митници 2013“ беше от 1 януари 2008 г. до 31 декември 2013 г. Програмата бе отворена за участие на държавите членки, на страните кандидатки, които се ползват от предприсъединителната стратегия, както и на потенциалните страни кандидатки и определени държави — партньори по

¹ Решение № 624/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на програма за действие за митниците в Общността („Митници 2013“).

Европейската политика за съседство. Освен 28-те държави — членки на ЕС², в програмата взеха участие пет други държави: Турция, Сърбия, бивша югославска република Македония, Черна гора и Албания. Всички държави, които участваха в дейностите по програмата, се наричат в доклада „страни участници“.

В съответствие с решението за програмата, „Митници 2013“ има следните пет общи цели:

1. да се гарантира, че митническите дейности съответстват на потребностите на вътрешния пазар, включително сигурността на веригата за доставки и улесняването на търговията, както и подкрепа за стратегията за растеж и работни места;
2. стремеж към взаимодействие между митническите администрации на държавите членки и изпълнение на задълженията им с ефикасността на една единна администрация, гарантиране на контрол с равностойни резултати във всяка точка на митническата територия на Общността и оказване на подкрепа на законната стопанска дейност;
3. осигуряване на необходимата защита на финансовите интереси на Общността;
4. засилване на сигурността и безопасността;
5. подготовка на страните кандидатки и на потенциалните страни кандидатки за присъединяване, включително чрез обмен на опит и познания с митническите администрации на тези страни.

Общият финансов пакет за програмата бе определен на 323,8 милиона евро.

За постигане на целите на програмата бяха осъществени следните дейности:

- разработване, поддръжка и експлоатация на **системи за предаване на съобщения и обмен на информация**. Приблизително 80 % от бюджета на програмата бе изразходван за информационни системи и те бяха в основата на другите дейности, осъществени в рамките на програмата;
- **съвместни действия**, които включваха семинари, работни срещи, групи по проекти и ръководни групи, работни посещения, дейности за обучение, мониторингови дейности, сравнителни анализи и други действия, които позволиха на длъжностни лица от страните участници да работят съвместно по теми от общ интерес.

Сътрудничеството между митническите органи бе осъществено посредством защитена обща комуникационна мрежа/общ системен интерфейс (CCN/CSI), които осигуриха оперативна съвместимост на всички национални информационни системи и функционираха като защитена платформа за комуникация и обмен на съобщения между митническите органи. На тази защитена платформа работят около 60 програми за обмен на информация и трансевропейски приложения. Някои от основните компютърни програми и приложения, подкрепяни от програмата, които бяха подложени на внимателен преглед по време на оценката, са:

² Хърватия се присъедини към Европейския съюз на 1 юли 2013 г. За целите на оценката на програмата Хърватия бе включена в категорията на държавите членки, но по време на анализа бе отчетен фактът, че Хърватия бе все още страна кандидатка през по-голямата част от периода на действие на програмата.

- системата за контрол на износа (ECS) и системата за контрол на вноса (ICS);
- новата компютризирана система за транзит (NCTS);
- информационната система за интегрираната тарифа на Общността (ТАРИК) и базата данни за тарифни квоти и тавани (QUOTA);
- системата за регистрация и идентификация на икономическите оператори (EORI) и системата за одобрените икономически оператори (AEO);
- системата за управление на риска в областта на митниците (CRMS).

3. ПРОВЕЖДАНЕ НА ОЦЕНКАТА

Оценката бе съсредоточена върху резултатите и въздействието на програмата върху митническия съюз и митническите администрации, които участваха в програмата. Около 80 % от бюджета на програмата бе заделен за информационни системи, които до голяма степен обусловиха приноса на програмата за политическите цели на по-високо равнище. Поради тази причина оценката бе специално разработена да анализира по-задълбочено начините, по които информационните системи, финансирани от програмата „Митници 2013“, придадоха добавена стойност на сътрудничеството между митниците и по този начин улесниха постигането на общите цели на програмата.

С цел да се добие представа за функционирането на програмата на практика, бяха приложени следните основните критерии и перспективи за оценка:

1. добавената стойност на „Митници 2013“ за Европа (виж глава 4);
2. ефективност — равнището на приноса на паневропейските електронни системи в областта на митниците за подпомагане на митническите органи да защитават по-добре финансовите интереси на ЕС, да засилят безопасността и сигурността на гражданите и да улеснят търговията (виж глава 5);
3. неочаквани и непредвидими резултати и въздействия, породени от дейностите по програмата (виж глава 6);
4. разпространение на програмата — осведоменост, знания и изпълнение (виж глава 7);
5. ефикасност на програмата (виж глава 8).

Външният консултант приложи комбинация от техники, като обедини стандартната оценка на програмата, която вече бе използвана за междинната оценка на програмата от 2011 г., с анализа на приноса (виж глава 5 за повече подробности).

Комисията счита, че събраните данни за оценка на програмата са изчерпателни и сверени, което дава възможност за получаване на надеждна информация и за извеждане на заключения въз основа на убедителни доказателства, потвърдени от няколко източника. Основните източници на информация, използвани при оценката, включваха:

- преглед на документи;
- въпросник, с помощта на който бяха събрани мненията на националните митнически администрации във всички страни участници (бяха получени 33 отговора, по един за всяка държава);
- анкета сред митническите служители, в резултат на която беше получена обратна информация от отделни митнически служители в националните администрации. Анкетата бе насочена към длъжностни лица, които са участвали пряко в програмата, както и към тези, които не са участвали пряко в програмата (в резултат на анкетата бяха получени общо 5 401 отговора);

- шест проучвания на отделни случаи, проведени от държавите членки за проверка на теорията за промяна на програмата.

При оценяването на програма „Митници 2013“ трябваше да бъдат взети предвид няколко пречки. На първо място, много от дейностите на програмата бяха продължение на нейния предшественик, а именно програмата „Митници 2007“. Поради това резултатите и въздействията рядко можеха да бъдат отнесени единствено към програма „Митници 2013“. На второ място, поради необходимостта от съсредоточаване на оценката върху ограничен брой цели и държави членки и същевременно осигуряване на по-добра представа за ефективността на програмата, резултатите от проучванията на отделни случаи не могат да бъдат обобщени по представителен начин от статистическа гледна точка. На трето място, оценителите разполагаха с много малко количествени данни, например по отношение на разходите за разработване на информационните системи на национално равнище или по отношение на намаляването на административните разходи, тъй като нямаше рамка за мониторинг, която да позволява проследяване на тези показатели; поради това оценителите разчитаха до голяма степен на възприятията на заинтересованите страни, до които се допитаха (посредством анкетите, целевите интервюта или проучванията на конкретни случаи). Дори експертите на място често не бяха в състояние да дадат количествено изражение на ползите или предимствата, които те въпреки това осъзнаваха, че са възникнали. Поради това заключенията от оценката се основават основно на подробни, качествени доказателства и само в ограничена степен на количествени данни.

В следващите глави е представено обобщение на заключенията по всеки един от петте критерия за оценка, както и перспектива за оценка.

4. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ПРОГРАМАТА ЗА ЕВРОПА

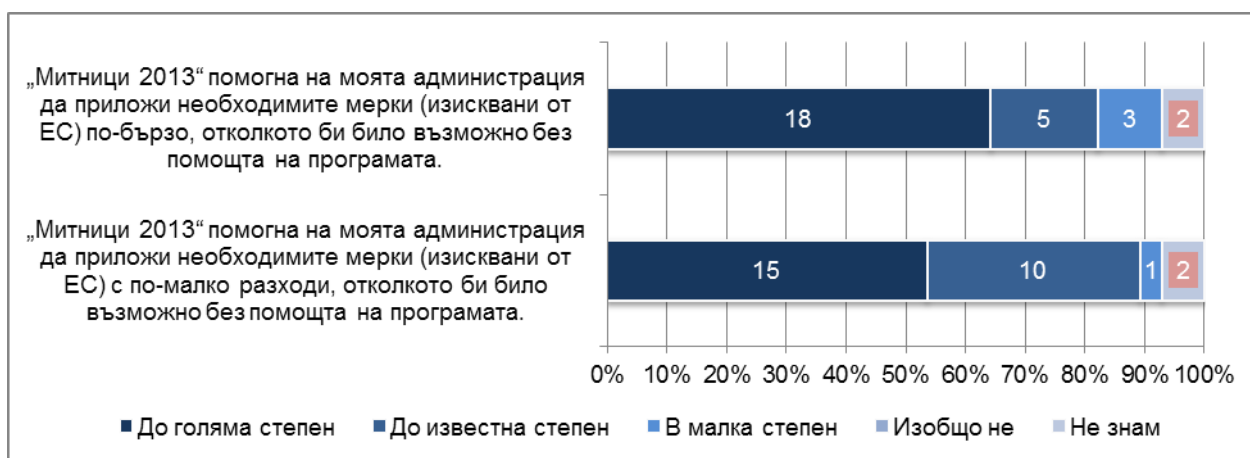
В контекста на окончателната оценка на програмата „Митници 2013“ добавената стойност за Европа се определя като допълнителните печалби, произтичащи от действия на равнището на ЕС в сравнение с националните инициативи. Това включва аспекти на:

- i. взаимно допълване между програмата и националните инициативи;
- ii. намаляване на административните разходи и административната тежест (например посредством общи информационни платформи, насоки, процедури; взаимен обмен на добри практики, установени при осъществяване на дейностите по програмата; намаляване на дублирането и припокриването в полаганите усилия) или разгледани от друга перспектива: разходите за „отказа от Европа“;
- iii. общоевропейско равнище на сътрудничеството в областта на митниците, което може да бъде разгледано най-добре на европейско равнище, а не на равнището на отделните държави членки, и ценността на мрежите за контакт между хората, създадени посредством програмата;
- iv. повишаване на единството на митническия съюз на ЕС („функциониращ като единна администрация“) и ценността на общата административна култура;
- v. устойчивост на резултатите/въздействията, ако програмата бъде преустановена.

При оценката бяха установени убедителни доказателства за добавената стойност на програмата за Европа, по-специално по отношение на ролята ѝ при подпомагане на изпълнението на митническото законодателство на ЕС на национално равнище.

- i. На общо равнище националните митнически служители са установили, че информационните системи, финансирани чрез програмата, допълват в голяма степен националните инициативи, тъй като те са били основно свързани с изпълнението на митническото законодателство на ЕС. Според тях това е довело до намаляване на административните разходи, което не би било възможно, ако всяка държава членка трябваше да разработва самостоятелно сходни информационни системи. Например централизираните бази данни като ТАРИК и QUOTA са предоставили на администрациите на държавите членки важна информация, която те иначе е трябвало да изискват от Комисията при всеки отделен случай и да съхраняват за своя собствена сметка. Заинтересованите страни обаче не могат да дадат количествено изражение на точното намаление на административните разходи.
- ii. Въпросникът за оценка включваше въпрос към митническите органи, пряко свързан с намалението на административните разходи. Повечето са отговорили че програмата е помогнала за изпълнение на законодателството на ЕС по-бързо и с по-малко разходи, отколкото би било възможно без подкрепа от програмата. Както е представено във фигура 1 по-долу, 23 от общо 28-те отговорили администрации са посочили, че програмата им е помогнала „до голяма или до известна степен“ да приложат такива мерки *по-бързо*. Освен това 25 администрации са счели, че програмата е помогнала „до голяма или до известна степен“ за изпълнение на необходимите мерки с *по-малко разходи*.

Фигура 1: Степен, до която програмата „Митници 2013“ е намалила административната тежест за националните администрации



Източник: Въпросник, насочен към митническите администрации на държавите — членки на ЕС (n = 28, нито един от отговорилите не е посочил „изобщо не“).

- iii. Съвместните действия са дали възможност за пряко сътрудничество между длъжностни лица от различни държави. При оценката бе установено, че те също така са засилили доверието и по този начин са насърчили свободния обмен на информация и въвеждането на общи информационни системи и други процеси. Поради това в оценката се стига до заключението, че изградените мрежи са изиграли важна роля за постигане на целта на програмата „функциониране като една единна администрация“. Голяма част от хармонизацията, осигурена чрез трансевропейските и централизираните информационни системи, би могла да се постигне единствено

при условие, че митническите органи обменят информация с други държави членки и/или признават валидността на операциите, извършвани от тях. Например свързаната с риска информация, изпращана чрез системата за контрол на вноса, не би била от голяма полза, ако приемащият орган няма доверие на анализа, в резултат на който тя е получена. По същия начин признаването на статуса „одобрен икономически оператор“, предоставен в друга държава членка, предполага приемане на факта, че съответният орган, който е предоставил този статус, прилага последователно насоките на Общността.

При оценката бе установено, че нивото на доверие, което се изисква между органите на държавите членки, за да могат тези системи да бъдат ефективни, не може да се приеме за даденост, предвид разнообразието от административни култури и работни методи. Това доверие по-скоро трябва да бъде заслужено, като програмата е изиграла важна роля за неговото изграждане. Това бе постигнато частично благодарение на създаването на традиционни мрежи с контакти, които позволиха на митническите служители да установяват лични контакти и да общуват помежду си неофициално. По-важно може би е това, че доверието бе изградено и с помощта на редовни срещи и запознаване с работните методи на партньорите.

- iv. При оценката бе установено, че в ЕС все още има значително разнообразие при изпълнението на митническите процедури, свързани с вноса. Един показател, който е полезен за количественото определяне на разнообразието, е времето, необходимо за осъществяване на внос на стоки. Съгласно доклада на Световната банка „Да правиш бизнес“³ времето, необходимо за осъществяване на внос на контейнер със стоки, може да варира от 5 до 19 дни в 28-те членки на Съюза.

Оценителите установиха, че макар все още да е налице такова разнообразие, то е намаляло значително през програмния период. Това е важна промяна, предвид факта, че срокът на действие на програмата „Митници 2013“ е междинен етап, предшестваш въвеждането на централизирано митническо оформяне. Тъй като целта на Митническия кодекс на Съюза е въвеждане на централизирано митническо оформяне най-късно до 1.10.2020 г.⁴, напредъкът, постигнат по „Митници 2013“ до сега, е ценен, защото той подготвя основата за такъв амбициозен проект.

В оценката се стига до заключението, че без форум за сътрудничество и обмен на опит или без разходна програма, каквато е „Митници 2013“, която може да финансира общи информационни системи, е малко вероятно държавите членки да успеят да хармонизират своите процедури и митнически закони така, че да функционират по сходен начин и да действат като единна митническа администрация, което е крайната цел. Освен това ще бъдат необходими значително по-високи разходи за изпълнението на това законодателство без програма, която да финансира общи информационни системи или обмен на знания. Това се дължи на факта, че при отсъствието на общи информационни системи и технически спецификации ще се налага създаването на 28 различни версии на всяка конкретна система.

³ „Да правиш бизнес, 2013 г. — Регионален профил: Европейски съюз (ЕС)“ (*Doing Business 2013 – Regional Profile European Union (EU)*) — Европейска банка за възстановяване и развитие/Световната банка; докладът е публикуван на следния уебсайт: <http://www.doingbusiness.org>

⁴ Член 6, параграф 1, членове 16 и 179 от Регламент (ЕС) № 952/2013 за създаване на Митнически кодекс на Съюза и Решение за изпълнение от 29 април 2014 г. за създаване на работна програма за Митническия кодекс на Съюза (2014/255/ЕС).

- v. По отношение на устойчивостта на резултатите при отсъствие на по-нататъшно финансиране, в оценката се прави заключението, че за държавите членки би било трудно да продължат да използват информационните системи след междинния етап предвид значителните разходи за експлоатация и поддръжка на информационните системи и важната функция по управление, която понастоящем се изпълнява от Европейската комисия. Въпреки че митническите администрации считат, че постигнатите до този момент резултати ще имат дълготраен ефект, разработените посредством програмата инструменти, сред които информационни системи и модули за обучение, постепенно ще загубят своята актуалност, ако не бъдат обновявани периодично. Също така без непрекъснато взаимодействие създадените чрез постоянно участие в съвместни действия мрежи ще престанат да бъдат активни, а техните резултати постепенно ще се изгубят. Текущото на персонала и административните реорганизации могат да имат сходен ефект върху мрежите, изградени през годините на действие на програмата. Следователно, въпреки че постигнатият до този момент напредък ще продължава да бъде осезаем в бъдеще, не трябва да се подценява неговата зависимост от подкрепата на Комисията.

5. ЕФЕКТИВНОСТ НА „МИТНИЦИ 2013“

С цел оценяване на ефективността на програмата по отношение на постигането на общите цели, при оценката бе приложен методологичен подход, наречен анализ на приноса. Този аналитичен подход е особено подходящ за проверка на това дали дадена програма или политика е имала принос за постигане на определени резултати и въздействия. За постигането на балансирана оценка, която е с достатъчно широк обхват, но която същевременно разглежда задълбочено темата, анализът на приноса бе съсредоточен върху набор от:

- цели на политиката: от петте общи цели, посочени в Решението за създаване на „Митници 2013“, бяха избрани следните три: 1) защита на финансовите интереси на ЕС; 2) засилване на сигурността и безопасността; 3) улесняване на търговията;
- митнически процедури: внос на стоки и свързани митнически процедури;
- държави: бяха избрани шест държави от двадесетте и осем държави членки. Критериите, използвани за подбора, бяха обем и вид на митническия трафик, вид на осъществявания митнически контрол, участие в програмата и географско разнообразие. Извадката включваше Хърватия, Чешката република, Франция, Германия, Унгария и Нидерландия.

По-долу са представени основните констатации и заключения от оценката по отношение на приноса на програмата за трите избрани цели на политиката.

5.1. Засилване на сигурността и безопасността

Напредъкът, постигнат в рамките на програмата по отношение на тази цел, е най-забележителен и може да се счита за важна стъпка към евентуалното хармонизиране на процесите за управление на риска в областта на митниците, както е предписано в Митническия кодекс на Съюза⁵. Освен това настъпиха няколко съществени промени

⁵ Митническият кодекс на Съюза влезе в сила на 30.10.2013 г. и отмени Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. за създаване на Митнически кодекс на Общността. Неговите материалноправни разпоредби ще се прилагат едва от 1 май 2016 г.

след предходната оценка. Те бяха свързани до голяма степен с безопасността и сигурността и бяха резултат от инициативите, предприети за изпълнението на Изменението в областта на безопасността и сигурността⁶ към Митническия кодекс на Общността, чиито разпоредби не бяха влезли в сила в своята цялост до 2011 г.

Системата за контрол на вноса бе изцяло въведена през 2011 г., като тя изисква от икономическите оператори да предоставят допълнителна информация за сигурност преди пристигането на стоките в Европейския съюз и улеснява обмена на тази информация между администрациите на държавите членки и Европейската комисия. Данните, които икономическите оператори предоставят на този етап, се включват в процесите на управление на риска и по този начин се подобрява анализът на риска, който националните администрации извършват при мястото, където пристигат стоките, както и при следващите местоназначения. Например митническите служители, интервюирани за проучванията на отделните случаи, са посочили, че програмата е улеснила обмена на информация с други държави членки, като им е помогнала да реагират на рисковете по-бързо и по-ефективно. По-специално обменът на информация чрез системата за контрол на вноса е помогнал на националните органи да обменят предварително информация за вноса в случаите, когато например стоките са били пренасочени. По мнение на митническите служители това е спомогнало за улесняване на търговията, тъй като не е било необходимо икономическите оператори да подават информацията два пъти, като същевременно е било осигурено същото ниво на сигурност и безопасност.

Системата за управление на риска в областта на митниците също започна да функционира пълноценно по време на срока на действие на програмата. Тази система определя минимален стандарт за анализ на риска чрез институционализиране на обмена на информационните формуляри за риска между държавите членки и на отчитането от всички държави членки на областите на контрол, които са общ приоритет, и общите профили на риска в техните национални процеси за управление на риска. Като пример някои от лицата, интервюирани при проучванията на отделните случаи, са оценили положително факта, че системата предоставя минимално равнище на анализ на риска и стимулира обмена на информация за риска между държавите членки чрез информационните формуляри за риска. Длъжностните лица считат, че са имали по-голям достъп до необходимата информация за риска и по-добра възможност да предупредят другите държави за потенциалните рискове. Следователно чрез повишаване на изискванията за мерките за контрол на риска и чрез повишаване на тяхната съгласуваност, системите, финансирани посредством програмата, също са повишили доверието, помагайки на държавите членки да приемат за достоверен анализа на риска, извършван от други държави, и по този начин да насочват по-ефективно контролните мерки.

Системите за икономическите оператори бяха обединени през този период, с което се повиши капацитетът на митническите органи да събират информация за отделни икономически оператори и се увеличи количеството на информацията за търговците, която е достъпна за анализ на риска. Например проучванията на отделните случаи показват, че с помощта на системата за регистрация и идентификация на икономическите оператори митническите органи могат по-лесно да вземат под

⁶ Изменението в областта на безопасността и сигурността обхваща четири основни промени в Митническия кодекс, заложи в Регламент (ЕО) № 1875/2006 на Комисията, Регламент (ЕО) № 312/2009 на Комисията, Регламент (ЕО) № 414/2009 на Комисията и Регламент (ЕС) № 430/2010 на Комисията.

внимание предишните дейности на даден икономически оператор, когато извършват анализ на риска, включително информацията за неговата дейност в другите държави членки. Системата за одобрените икономически оператори даде възможност на митническите органи да се съсредоточат върху по-рисковите дружества, с което се повиши вероятността за откриване на опасни стоки при контролните проверки, които по необходимост се извършват само на малка част от пратките.

5.2. Защита на финансовите интереси на ЕС

Правилното изчисление на митата и борбата с измамите са от ключово значение за защитата на финансовите интереси на ЕС.

Информационната система за интегрираната тарифа на Общността (ТАРИК) и базата данни за тарифните квоти и тавани (QUOTA) са единствените официални източници за предоставяне на информация, свързана с митата, на националните органи и съгласно оценката те са актуални, надеждни и лесни за използване от потребителите. Повече от две трети от администрациите са посочили, че приложенията са допринесли „до голяма степен“ за специфичните цели на информационните системи, а именно тези за подпомагане на търговците и органите да определят правилно класирането и тарифната ставка на внасяните стоки (19 от 27 администрации).

Потенциалният принос на другите информационни системи за защита на финансовите интереси на ЕС е свързан повече с предотвратяването и откриването на измами и поради това до известна степен е по-сложен и труден за определяне. Например като цяло бе отчетено, че новата компютризирана транзитна система (NCTS) значително е намалила измамите чрез създаване на проследяеми записи за всяка транзитна операция и чрез намаляване на възможността за отклонение от стандартните процедури.

Освен това подобрената ефективност на системите за управление на риска допринесе не само за засиления контрол на опасните стоки, но също и за ефективното определяне и събиране на митата. Това има пряко и положително въздействие върху защитата на финансовите интереси на ЕС. Например някои от интервюираните лица при проучванията на отделните случаи са определили тази система като особено важна предвид ролята на тяхната държава като транзитна държава. Те поясняват, че системата е дала възможност на митническите учреждения за електронно регистриране и обмен на информация с митнически учреждения в други държави членки, подобрявайки по този начин надеждността на информацията и ускорявайки значително транзитната процедура. Това им е позволило да наблюдават по-добре движението на стоките и съответно да откриват случаи на измама или неплащане на мита.

5.3. Улесняване на търговията

В областта на митниците тази цел се преследва най-вече пасивно, тъй като са въведени подобрени системи за управление на риска като тези, посочени по-горе, които са с възможно най-малко възпиращо въздействие върху търговията. Благодарение на изцяло безкнижната среда за обработване на митнически декларации, която съществува сега, както и на утвърждаването и силно увеличеното използване на системата за одобрените икономически оператори, митническият съюз стана по-сигурен, като същевременно се извършват по-малко ръчни проверки, които забавят търговския поток. По сходен начин новата компютризирана транзитна система помогна за премахване на хартиените транзитни декларации. Тя ускори транзитната процедура, намали времето за задържане на гаранции от икономическите оператори и по този начин улесни търговията, като

същевременно въведе електронни записи, което намали потенциала за грешки и измами.

Сключването на споразумения за взаимно признаване с трети държави в рамките на срещи, финансирани по програмата, ускори по-нататъшното развитие на системата за одобрените икономически оператори и също допринесе за тази цел. Предвид гореизложеното, следва да се спомене също, че според икономическите оператори разширяването на системата не е донесло абсолютни ползи, с изключение на възприеманото положително въздействие върху митническите процедури. При оценката на митническия съюз бе установено, че „въпреки че мнозинството от заинтересованите предприятия със статус на одобрени икономически оператори оценяват положително допълнителните услуги [по-лесен достъп до митнически опростявания, приоритетно третиране, по-малко на брой физически проверки и проверки по документи за тези със статус на одобрени икономически оператори], получените ползи на практика се считат за ограничени“⁷.

6. ФАКТОРИ, КОИТО ОКАЗВАТ ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМАТА

Данните от оценката сочат, че програмата не е имала непреднамерени отрицателни въздействия върху никои от участващите заинтересовани страни. Това се дължи основно на факта, че бенефициерите на програмата са били ясно определени, а решенията обикновено са се вземали по съгласуван начин. Оценителите обаче определиха няколко фактора извън контрола на програмата, които са оказали въздействие върху начина на изпълнение на програмата:

- разходи, направени от националните администрации: въпреки че спецификациите на трансевропейските информационни системи са финансирани от програмата, действителните разходи за внедряване са поети от държавите членки. Разходите за внедряване са възникнали в резултат от привеждане на националните системи в съответствие със спецификациите на ЕС. Интервюираните лица при проучванията на отделните случаи са посочили, че тези разходи често са били значителни и в резултат на бюджетните съкращения на национално равнище са възникнали опасения относно способността на администрациите да въведат промените в системите в договорените срокове. Това разграничение между разходите произтича от самото решение⁸, в което се определя кои разходи трябва да бъдат поети от Европейския съюз и кои — от страните участници;
- сложност и разнообразие на националните инфраструктури на информационните системи: редица от интервюираните лица са посочили също сложността на националните инфраструктури на информационните системи и липсата на интеграция на трансевропейските системи на национално равнище като важна пречка пред успешното внедряване на информационните системи. Поради тази смесца от информационни системи адаптацията и и обновяването на системите се е оказал сложен и скъпоструващ проект в редица държави членки. Следва да се отбележи, че това не е намалило признатите ползи от

⁷ Оценка, извършена от PwC за ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“: „Проучване във връзка с оценката на състоянието на митническия съюз“ (*Study on the Evaluation of the State of the Customs Union*), стр. 10.

⁸ Член 17 от Решение № 624/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на програма за действие за митниците в Общността („Митници 2013“)

внедряването на такива системи. Данните от проучванията на отделните случаи показват, че след пълната си интеграция в националните инфраструктури информационните системи са довели до значителни подобрения в митническите процедури на държавите. Така този въздействащ фактор едновременно е възпрепятствал и стимулирал изпълнението на програмата в зависимост на националния контекст и наличните ресурси;

- исторически и географски контекст: резултатите от проучванията на отделните случаи показват, че в зависимост от историческия и географския контекст на отделните държави членки има съществени разлики в естеството и мащаба на приноса на програмата към общите цели. Страните участници могат да бъдат разделени на две широки категории: (1) такива, които имат относително малко митнически операции и поради това по-слабо развити инфраструктури за информационни системи в областта на митниците и (2) такива, които имат значителен обем митнически операции и поради това по-развити инфраструктури за информационни системи. Поради тези исторически и географски различия първата група държави бяха по-ентузиазирани относно ползите от финансираните по програмата информационни системи отколкото втората група държави, тъй като те им позволяват да използват и да споделят поуките, извлечени от държавите с повече митнически операции;
- яснота на законодателството на ЕС: имаше съществено забавяне по-специално при внедряването на системата за контрол на вноса, което бе определено като резултат от липсата на яснота по отношение на законодателните изисквания относно системата (например по отношение на съдържанието и времето на подаване на обобщените декларации за въвеждане). Бе сметнено, че законодателите са подценили практическите последици и трудности при внедряването на системата. Освен това данните сочат, че законодателството на ЕС в областта на класирането на стоките се възприема като сложно, което засяга яснотата и удобството при използване на системи като ТАРИК и системата за европейска обвързваща тарифна информация;
- законни канали за обмен на информация: съществува общо съгласие, че финансираните посредством програмата информационни системи са допринесли за засилване на сътрудничеството между митническите администрации. Редица от анкетиранията са пояснили, че обменът на информация за риска понякога е бил възпрепятстван от факта, че националното законодателство не позволява на митническите учреждения да обменят чувствителна информация с други държави членки, например поради текущи наказателни разследвания, и това възпрепятства разгръщането на пълния потенциал на информационните системи;
- управление на съвместни действия: въпреки че полезността на съвместните действия бе широко оценена като положителна, при въпросника и интервюта е отправена известна критика към начина на управление на съвместните действия. Например някои национални координатори считат, че през последните години е имало изобилие от съвместни действия и за някои е било трудно да следят всички провеждани съвместни действия и да преценят в кои трябва да участват длъжностни лица от тяхната държава. С цел преодоляване на този проблем, някои администрации предлагат въвеждане на мерки за

определяне на полезността на групите по проекти преди тяхното сформирание и за тяхното периодично преразглеждане;

- чуждоезикови умения на митническите служители: някои от интервюираните са посочили чуждоезиковите умения на националните митнически служители като възможна пречка пред успешното изпълнение на програмата. Например при някои проучвания на отделни случаи интервюираните са изтъкнали, че различните нива на владеене на чужди езици сред националните митнически служители понякога са затруднявали ефективното провеждане на обсъждания по време на заседанията.

7. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОГРАМАТА (ОСВЕДОМЕНОСТ, ЗНАНИЯ И ИЗПЪЛНЕНИЕ)

При оценката бе направен анализ на разпространението на информация и осведомеността във връзка с програмата, за да се оцени доколко програмата е била успешно популяризирана и доколко нейните резултати са били използвани от длъжностните лица на страните участници. Следва да се отбележи, че няма пряка причинно-следствена връзка между осведомеността относно програмата и нейната цялостна ефективност. Например митническите служители могат да използват резултати от програмата, сред които информационни системи и насоки, без задължително да знаят, че те са били финансирани от програмата.

Констатациите от оценката сочат, че „Митници 2013“ е относително добре позната сред митническите служители: 52 % от анкетираните длъжностни лица са били запознати с програмата⁹. Сред осведомените за програмата обаче мнозинството е описало своите познания като „повърхностни“ или „основни“ (77 %). Това показва, че все още има възможност за подобряване на информираността относно това как програмата се вписва в националните администрации и как митническите служители могат да я използват.

Анкетата също така сочи, че 94 % от участниците в дейностите на програмата¹⁰ са споделили своя опит с колеги от своите собствени администрации по някакъв начин или в някаква форма. Установено бе, че осведомеността и познанията на разпространителите на информация (като национални координатори или митнически служители, които са участвали в съвместни действия) са важни за утвърждаването на резултатите от програмата и за гарантиране на участието на подходящи длъжностни лица в съвместните действия, като същевременно други длъжностни лица могат да извлекат полза от програмата без непременно да имат големи познания за нея. Няколко интервюирани лица при проучванията на отделните случаи са изтъкнали, че е важно да се споделя информация за програмата с правилните хора в администрацията, вместо с колкото е възможно по-голям брой лица, за да могат те от своя страна да преценят как най-добре да приложат и използват резултатите на програмата.

Във висока степен се споделя мнението, че резултатите на програмата (т.е. информационните системи и резултатите от съвместните действия) са имали положително въздействие върху функционирането на националните митнически

⁹ Забележка: при анкетата, проведена сред митнически служители, са получени общо 4861 отговора на този въпрос.

¹⁰ Забележка: при анкетата, проведена сред митнически служители, са получени общо 2552 отговора на този въпрос.

процедури. Ефектът е най-очевиден в областта на управлението на риска, където голям брой администрации и отделни интервюирани лица са подчертали значителния принос на програмата. Информационните системи са отчетени най-вече като полезни за улесняване на бързия и систематичен обмен на информация между държавите членки. Съвместните действия са съдействали за обмен на опит, експертни познания и добри практики, както и за общо разбиране и прилагане на законодателството на ЕС и задълбочено обсъждане на сложни теми.

Освен поради техните конкретни резултати, сред които насоки и програми за обучение, съвместните действия са високо оценени преди всичко заради приноса им при установяване на лични контакти и мрежи между длъжностните лица от държавите членки, помагайки им по този начин да се свързват по-бързо със своите партньори и да си сътрудничат по-ефективно.

8. ЕФЕКТИВНОСТ

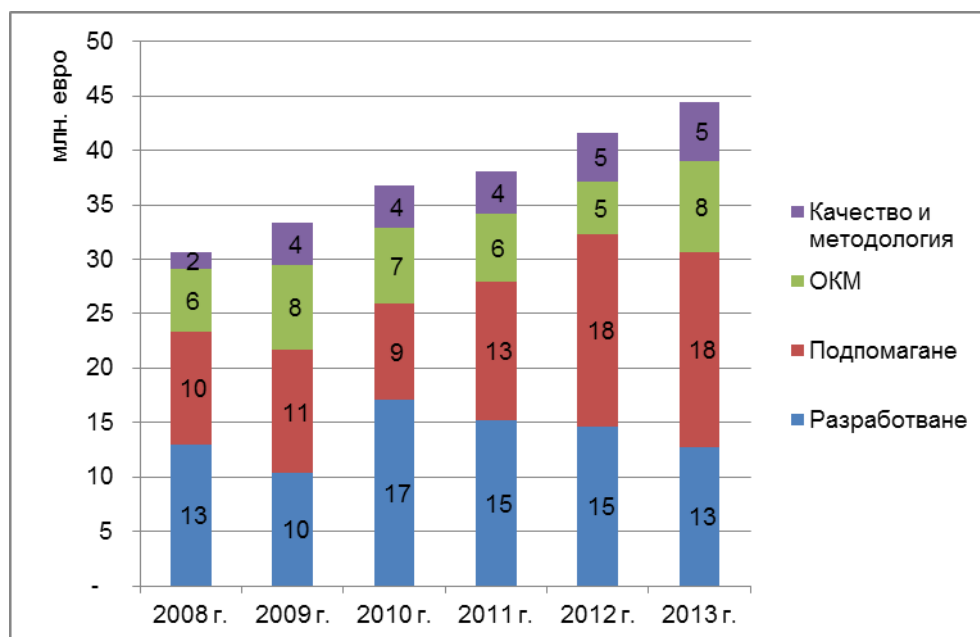
Съгласно Решение № 642/2007/ЕО финансовият пакет за шестгодишния период на действие на програмата бе определен на 323,8 милиона евро. При прегледа на бюджетните задължения бе установено, че реалните разходи на програмата са с около 15 % по-ниски, което възлиза на 272 милиона евро. От тази сума за информационни системи са изразходвани 225 милиона евро, а останалите 47 милиона евро са заделени за съвместни действия.

8.1. Системи за предаване на съобщения и обмен на информация

Разходите, заделени за информационни системи, могат да бъдат допълнително разделени на разходи за разработване на нови системи (които включват значителни модернизации), разходи за подпомагане и поддръжка, разходи за общата комуникационна мрежа/общия системен интерфейс и разходи за качество и методология¹¹. Фигура 2 по-долу показва, че макар разходите за всеки един от тези елементи да са били различни, общите разходи са се покачвали постоянно от създаването на програмата. Също впечатляващ е фактът, че разходите за разработване са достигнали своя връх през 2010 г. (особено при процеса на подготовка за пълното въвеждане на системата за контрол на вноса), а разходите за подпомагане са били най-високи през последните две години от програмата (когато повечето системи, разработени в резултат на Изменението в областта на безопасността и сигурността, вече са били въведени).

¹¹ Под качество и методология се разбира контрол на качеството, извършван върху системите от външни изпълнители.

Фигура 2: Разпределение на бюджета за информационни системи, 2008—2013 г.



Източник: Данни от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“

8.2. Съвместни действия

Съвместните действия, които представляват около 20 % от бюджета на програмата, допълват информационните системи и са от съществено значение за ефективността и ефикасността на програмата, както е представено по-горе.

През шестгодишния период на действие на програмата са организирани около 7 500 дейности в рамките на осемте вида съвместни действия, в които са участвали 40 000 длъжностни лица¹² (виж фигура 3).

¹²

Следва да се има предвид, че едно длъжностно лице може да участва в няколко срещи през целия период на действие на програмата и поради това броят не отразява броя на отделните участници.

Фигура 3: Участие в съвместни действия

Вид на съвместните действия	Участници	Действия	Срещи	Участници във всяко действие	Участници и във всяка среща	Разходи за всяка среща
Сравнителен анализ	330	10	40	33	8	6 512 EUR
Мониторинг	512	8	150	64	3	2 795 EUR
Семинари	2 570	38	75	68	34	42 696 EUR
Обучение по информационни и технологии	2 875	8	346	359	8	6 933 EUR
Работни срещи	3 651	62	134	59	27	25 118 EUR
Работни посещения	5 223	Не е приложимо	5 211	Не е приложимо	1	1 031 EUR
Ръководни групи	10 567	7	275	1 510	38	26 711 EUR
Групи по проекти	14 259	182	1 309	78	11	9 505 EUR
Общо	39 987	315	7 540	310 (средно)	16 (средно)	15 163 EUR (средно)

Източник: Данни от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“

По-голямата част от разходите от бюджета на програмата са свързани с пътуване, нощувки и дневни за участниците във връзка със срещи в Брюксел или на друго място. Средните разходи за всеки участник са 900 EUR. Разходите за всеки участник за шест от осемте вида съвместни действия се различават с по-малко от 15 % от тази средна сума. Двата вида действия с отклонение от тази стойност са ръководните групи със средни разходи от 695 EUR за участник и семинарите със средни разходи от 1 246 EUR за участник. Разликите в разходите най-вероятно се дължат на естеството на въпросните съвместни действия. Ръководните групи обикновено се срещат в Брюксел в продължение на 1—2 дни и при тях редовно са участвали едни и същи длъжностни лица. Семинарите са еднократни събития, провеждани обикновено на определено място от митническата администрация на конкретна държава, при които са отчитани също фактори, различни от разходи и лесен достъп, и е даван по-висок приоритет на дейности за създаване и поддържане на контакти сред участниците.

Съвместните действия са предоставили на администрациите гъвкав набор от инструменти за събиране на длъжностни лица. Например понякога срещите са довели до конкретни резултати като набор от насоки за експлоатация на определена информационна система или обща програма за обучение. В други случаи непосредствените резултати са били по-малко осезаеми и са се изразявали например в това, че длъжностни лица от една държава членка научават как техните партньори в друга държава са се справили с конкретен тип процес или проблем.

Би било трудно да се представи разработването например на взаимно приемлива обща информационна система, ако то е било осъществено „отгоре-надолу“, вместо под

ръководството на група по проект, сформирана с цел събиране на едно място на подходящите длъжностни лица. В рамките на такава група по проект длъжностните лица имат възможност да работят заедно, с което се гарантира, че техните съответни тревоги и идеи ще бъдат взети под внимание, а крайният продукт ще може да се впише в рамките на съществуващите национални институции. Въпреки че електронната митническа група не е изрично ориентирана към разработването на един единствен продукт или информационна система, тя заслужава специално внимание, тъй като тя е положила усилия за гарантиране на това становищата на всички администрации да бъдат взети под внимание при планирането в сферата на информационните технологии, че проблемите, свързани с внедряването, са обсъдени със заинтересованата общност и че са намерени съвместни решения. Тази група по проекти е помогнала също за създаването на по-малки екипи за разработването на нови проекти в областта на информационните технологии.

Интервюираните лица от проучванията на отделните случаи многократно са подчертали, че без тези съвместни действия, които са предоставили възможност за преки, лични контакти и дискусии между представители на националните митнически администрации, работата по различните проблеми и несигурности и тяхното преодоляване биха били много трудни.

9. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

9.1. Заключение

Комисията прие заключенията на външния консултант, макар и с известни резерви предвид липсата на количествени данни, които да подкрепят заключенията и общия характер на направените заключения, които не се основават на измерени показатели, по отношение на ефективността и ефикасността на проекта. Бе установено, че работата, извършена от екипа за оценка, е в съответствие със стандартите за оценка на Комисията¹³. Оценка и заключенията бяха изведени директно от констатациите, направени въз основа на събраните доказателства. С цел да се гарантира надеждността на резултатите, в оценката са използвани няколко метода за събиране на данни, включително анкети, интервюта, преглед на документи (в това число съществуващите анализи и данни от мониторинг) и проучвания на конкретни случаи, въпреки че данните от мониторинга са много ограничени поради неадекватните мерки за мониторинг. Тази съвкупност от разнообразни методики като цяло бе счестена от Комисията и заинтересованите страни за целесъобразна. По-долу е представено обобщение на основните заключения от оценката, направени от външния консултант, които Комисията приема.

В оценката се прави заключението, че въпреки многото фактори, които оказват влияние върху функционирането на митническия съюз, програмата „Митници 2013“ има значителен принос за засилване на сигурността и безопасността, за защитата на финансовите интереси на ЕС и за улесняване на търговията.

ЕС има изключителна компетенция в областта на митниците, което означава че митническото законодателство се разработва на европейско равнище и изисква хармонизация на митническите политики и процедури. Обратната информация, събрана за целите на оценката от заинтересованите страни, подчертава важната роля на

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf

„Митници 2013“ в това отношение. С други думи без програмата не би било възможно да се постигне правилно прилагане на митническата тарифа и в по-общ план на митническото законодателство на ЕС, като принос за това има целия комплекс от действия.

Трансевропейските системи са предоставили възможност за споделяне на тежестта между Европейския съюз и страните участници. По-нататъшната хармонизация на информационните технологии в областта на митниците може да намали дублирането на усилията и по този начин да се подобри ефективността на разходите в бъдеще, но в краткосрочен план съществуват значителни възможности за подобряване на оперативната съвместимост между съществуващите национални системи и тези, финансирани чрез програмата. Освен това подобрената ефективност на системите за управление на риска е допринесла не само за засиления контрол на опасните стоки, но също и за ефективното определяне и събиране на митата. Това е оказало пряко и положително въздействие върху защитата на финансовите интереси на ЕС. В резултат на изцяло безкнижната среда на обработване на митнически декларации, която съществува сега, митническият съюз е станал по-сигурен, като същевременно се извършват по-малко ръчни проверки, които забавят търговския поток.

Информационните системи, заедно с изграждането и поддържането на контакти, за което са съдействали съвместните действия, също са отчетени като важни поради няколко причини, включително поради това че осигуряват съгласувано прилагане на митническото законодателство, разпространение на добри практики и изграждане на доверието, което е необходимо на администрациите, за да могат те да действат като една единна администрация.

9.2. Препоръки

Въз основа на събраните доказателства оценителите направиха няколко препоръки с оглед усъвършенстването на функционирането на програмата. Препоръките са обобщени по-долу във фигура 4 и бяха приети в по-голямата си част от Комисията. Комисията ще извърши специален анализ на препоръките и ще състави план за действие за тяхното изпълнение и за последващите мерки, като вземе предвид техния характер, тяхното въздействие върху програмата, както и евентуалния график за тяхното изпълнение (например по време на срока на програмата или в предстоящия законодателен цикъл). Констатациите с оперативен характер, като необходимостта от подобрения на информационните системи и приложения или по-широко разпространение на информация за резултатите от програмата, ще бъдат пряко разгледани в хода на текущата програма „Митници 2020“. Други, свързани с подобряване на интегрирането на европейските и националните информационни системи, ще послужат като основа за бъдещи обсъждания относно обхвата и структурата на продължението на програмата за периода след 2020 г.

Фигура 4: Препоръки

№	Препоръка	Главно отговарящо лице
1	Определяне на специфични и измерими цели, които могат да бъдат постигнати през периода на програмата. Те следва да включват разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза (които ще започнат да бъдат прилагани през периода на действие на програмата „Митници 2020“) като допълнение	Европейската комисия

№	Препоръка	Главно отговарящо лице
	към съществуващите специфични цели на програмата.	
2	Разработване на широкообхватна рамка за мониторинг за проследяване на изпълнението и за своевременно откриване на поводи за безпокойство.	Европейската комисия в тясно сътрудничество с всички страни участници
3	Рационализиране на платформите, използвани за обмен на документи и улесняване на комуникацията между Комисията и държавите членки.	Европейската комисия
4	Прилагане на активен подход към осъществяването на политики, насочени към централизирано митническо оформяне. От страна на Комисията това би могло да включва определяне на ролите и отговорностите на съответните участници и действия за установяване на възможните разходи и ползи за държавите членки, Европейската комисия и търговците.	Европейската комисия съвместно с държавите членки и евентуално с други участници
5	Осигуряване на съвместни действия, които са гъвкави и пригодими, а също и по-целенасочени и подлежащи на отчетност.	Европейската комисия
6	Разработване на по-систематичен механизъм за периодично преразглеждане на дългосрочните съвместни действия	Европейската комисия
7	По-добра комуникация с националните администрации относно резултатите от съвместните действия	Европейската комисия в сътрудничество с организаторите на съвместните действия
8	Разрешаване на технически въпроси и проблеми на ползвателите, свързани с конкретни информационни системи, които възпрепятстват техния принос за ключови митнически процедури.	Европейската комисия
9	Засилване на интеграцията на информационните системи на ЕС и националните информационни системи	Европейската комисия в сътрудничество с държавите членки

№	Препоръка	Главно отговарящо лице
10	Използване на потенциалните подобрения на ефективността с цел постигане на допълнителна хармонизация и интеграция на информационните системи. Различните разходи и ползи от централизираните информационни системи на равнище ЕС и на национално равнище следва да се изследват по-задълбочено.	Европейската комисия