

Bruxelles, 22. studenoga 2022.
(OR. en)

15105/22

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	18. studenoga 2022.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 635 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o završnoj evaluaciji programa Carina 2020.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 635 final.

Priloženo: COM(2022) 635 final



Bruxelles, 18.11.2022.
COM(2022) 635 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o završnoj evaluaciji programa Carina 2020.

{SWD(2022) 363 final}

1. KONTEKST

Carinska unija temelj je EU-a i bitan čimbenik u funkcioniranju jedinstvenog tržišta. Područje carinske unije EU-a uređeno je zajedničkim pravilima i postupcima utvrđenima u Carinskom zakoniku Unije¹. Mora ih se provoditi pravilno i ujednačeno u svim državama članicama. Nadalje, carinska politika i carinske uprave neprekidno se moraju prilagođavati suvremenoj trgovinskoj stvarnosti, sve većim odgovornostima i suvremenim komunikacijskim alatima. Carinski zakonik Unije važna je prekretnica u modernizaciji carine EU-a i njime se nastoji ostvariti potpuno automatizirana carinska unija bez papira. Program EU-a Carina 2020., višegodišnji program djelovanja za carinu u EU-u uspostavljen [Uredbom \(EU\) br. 1294/2013](#), neophodan je za provedbu Carinskog zakonika. Njime se osiguravaju sredstva potrebna za funkcioniranje postojećih europskih informacijskih sustava (EIS) za carinu (i razvoj novih sustava potrebnih za provedbu Carinskog zakonika Unije) te za olakšavanje i jačanje suradnje među nacionalnim carinskim upravama.

U skladu s člankom 18. stavcima 1. i 3. Uredbe (EU) br. 1294/2013, prema kojima Komisija Europskom parlamentu i Vijeću mora podnijeti izvješće o ocjenjivanju na sredini razdoblja te završno izvješće o ocjenjivanju programa Carina, pri čemu ocjenjivanja provodi neovisni vanjski ocjenjivač, naručena je vanjska studija za potrebe završnog ocjenjivanja programa. Rezultati te studije prikazani su u priloženom radnom dokumentu službi i na njima se temelji ovo izvješće.

To završno ocjenjivanje temelji se na ocjenjivanju programa Carina na sredini razdoblja, koje je objavljeno 2019. Njegova je svrha procijeniti program Carina 2020. od pokretanja programa 1. siječnja 2014. do njegova završetka 31. prosinca 2020. U ocjenjivanju se uzima u obzir cjelokupan niz financiranih aktivnosti i dionika obuhvaćenih tim programom.

U skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1294/2013 u ovom su izvješću predstavljeni rezultati završnog ocjenjivanja sljedećeg: i. napretka koji je postignut u ostvarivanju ciljeva programa, ii. troškovne učinkovitosti različitih financiranih aktivnosti, iii. dosljednosti programa i njegova doprinosa s općim politikama i prioritetima EU-a, iv. daljnje relevantnosti programa i v. dodane vrijednosti djelovanja na razini EU-a. U analizi su razmatrani i dugoročni učinci programa te njihova održivost.

2. DJELOTVORNOST

Opći je cilj programa potpora funkcioniranju i modernizaciji carinske unije suradnjom između zemalja sudionica, njihovih carinskih tijela i njihovih službenika.

Ocjenjivanjem je potvrđeno da je program Carina 2020. bio ključan instrument za potporu provedbi i dosljednoj primjeni novog carinskog zakonodavnog okvira (Carinski zakonik Unije). Bio je osobito važan u postupnom **razvoju i funkcioniranju europskih informacijskih sustava**

¹ [Uredba \(EU\) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije](#) (SL L 269, 10.10.2013., str. 1.).

(EIS) za carinu, uz stvaranje suradničkog informatičkog okruženja u kojem carinska tijela surađuju i dijele podatke o lancu opskrbe i informacije relevantne za rizike.

EIS-ovi za carinu financirani u okviru programa omogućili su automatiziranu, stabilnu i pouzdanu razmjenu podataka između nacionalnih carinskih uprava, gospodarskih subjekata i drugih državnih tijela. Broj poruka razmijenjenih između carinskih uprava putem sigurne platforme koja se podupire u okviru programa stalno se povećavao od 2014., a samo 2020. dosegno je čak oko 8,4 milijarde. Određene razmjene informacija s gospodarskim subjektima znatno su se poboljšale uvođenjem carinskog portala EU-a za gospodarske subjekte i posebnih portala pojedinih sustava za gospodarske subjekte². Ti portali imaju centraliziran pristup nekoliko EIS-ova za carinu, čime se omogućuje ujednačena razmjena podataka između carinskih tijela i gospodarskih subjekata. Pružali su gospodarskim subjektima usluge podnošenja zahtjeva i dodatnih informacija te primanja obavijesti carinskih tijela. Razmjena informacija s drugim vladinim tijelima promicala se putem sustava razmjene potvrda u okviru jedinstvenog sučelja EU-a za carinu (EU-CSW CERTEX), kojim su nacionalni carinski sustavi zemalja sudionica povezani s bazama podataka EU-a³, uz upravljanje popratnim dokumentima povezanim s necarinskim zahtjevima, kao što su zajednički zdravstveni ulazni dokumenti, dozvole FLEGT za uvoz drvne sirovine i proizvoda od drvne sirovine te potvrda o inspekciji za ekološke proizvode.

Zajednička djelovanja programa Carina 2020. bila su **instrument za razmjenu znanja i dobrih primjera iz prakse** između carinskih tijela i drugih vladinih tijela u zemljama sudionicama. U okviru svih vrsta zajedničkih djelovanja, uključujući timove stručnjaka (novi alat kojim se podupire pojačana operativna suradnja na regionalnoj ili tematskoj osnovi), program je pomogao u izradi smjernica te utvrđivanju, širenju i prihvaćanju najbolje prakse, što je rezultiralo poboljšanim metodama rada te dosljednijom i usklađenijom primjenom zakonodavstva Unije o carinskim i povezanim pitanjima. **Zajednička djelovanja pomogla su i u osmišljavanju novih zakonodavnih inicijativa**, kao što je Prijedlog uredbe o uspostavi okruženja jedinstvenog sučelja EU-a za carinu⁴, što je pridonijelo modernizaciji carinske unije i boljem funkcioniranju jedinstvenog tržišta.

Aktivnosti osposobljavanja programa Carina 2020. imale su važnu ulogu u podržavanju dosljednije primjene novog carinskog zakonodavnog okvira (Carinski zakonik Unije), koji je stupio na snagu u razdoblju financiranja. To je olakšalo njegovo razumijevanje među carinskim tijelima i gospodarskim subjektima te pridonijelo neometanoj provedbi. U okviru

² Sustav ovlaštenih gospodarskih subjekata, sustav europskih obvezujućih tarifnih informacija 3 i informativni obrasci za posebne postupke.

³ Sustav TRACES (TRAdE Control and Expert System) i sustav za izdavanje dozvola za tvari koje oštećuju ozonski sloj.

⁴ COM(2020) 673 final.

aktivnosti osposobljavanja, uz nekoliko zajedničkih djelovanja, isto su tako pružene smjernice o pripremi za povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije.

U okviru programa Carina 2020. **izgrađeno je povjerenje** između carinskih uprava i njihovih službenika, uz promicanje suradnji i razmjena koje su se nastavile i izvan posebnih aktivnosti programa. Međutim, te mogućnosti umrežavanja, koje su se uvijek smatrale ključnim elementom programa, djelomično su se smanjile zbog pandemije bolesti COVID-19, zbog čega je potrebno ponovno procijeniti kako optimizirati primjenu sastanaka uživo i putem interneta, kao i istražiti primjerenije platforme i/ili kanale kojima se može osigurati nastavak umrežavanja u virtualnom svijetu kako bi se nadomjestili ili nadopunili uobičajeni načini umrežavanja.

Ocjenjivanjem se, s obzirom na prethodno navedeno, pokazalo da je program Carina 2020. **pozitivno utjecao na funkcioniranje i modernizaciju carinske unije i unutarnjeg tržišta**, uz podržavanje zakonite trgovine i sprečavanje nezakonitih aktivnosti. **U okviru programa** na razne su načine **podržane zakonite gospodarske aktivnosti**. Prvo, **digitalizacija carinskih postupaka financirana u okviru programa pojednostavnila je i uskladila neke od njih** (i očekuje se da će se to nastaviti kako više sustava postaje operativno), što je smanjilo troškove usklađivanja i povećalo pravnu sigurnost za trgovce te u konačnici ojačalo konkurentnost europskih poduzeća. Drugo, tom su cilju doprinijeli i materijali za osposobljavanje dostupni carinskim tijelima i gospodarskim subjektima. Osim toga, najbolja praksa proizašla iz zajedničkih djelovanja pridonijela je poboljšanju uvjeta i postupaka za trgovanje.

Međutim, kao što je već spomenuto, **digitalizacija je još uvijek u tijeku i neki od informatičkih sustava predviđenih Carinskim zakonikom Unije još nisu razvijeni ili ažurirani⁵, zbog čega je odgođeno ostvarivanje očekivanih prednosti**. Gospodarski subjekti s kojima je provedeno savjetovanje vide prostor za općenito daljnje olakšavanje trgovine te su izrazili zabrinutost u pogledu složenosti informatičkog okruženja, dugotrajnog razvoja nacionalnih sastavnica u državama članicama i nedovoljne komunikacije o tome. Premda su ta pitanja prvenstveno povezana s politikom i uglavnom su u nadležnosti država članica EU-a, ona ukazuju na mogućnost poboljšanja suradnje s gospodarskim subjektima u sljedećoj verziji programa.

Ocjenjivanjem je zaključeno da su **u okviru programa carinska tijela podržana u sprečavanju nezakonitih aktivnosti**, čime je podržana i zaštita financijskih i gospodarskih interesa Unije i država članica. Postupak digitalizacije, podržan u okviru programa Carina 2020., pruža sredstva za provođenje automatskih provjera, unakrsnih provjera i provjera valjanosti podataka, što bi moglo pridonijeti smanjenju broja prijevara i pogrešaka. Osim toga, aktivnosti

⁵ Carinski zakonik Unije izmijenjen je 2019. kako bi se rok za uvođenje triju nacionalnih sustava odgodio do 2022., a za uvođenje šest transeuropskih sustava do 2025. Njih, među ostalim, čine sustav za obradu ulaznih skraćениh deklaracija, sustav za vanjski i unutarnji provoz, sustav za robu koja se iznosi iz carinskog područja, sustav za osiguranja za carinske dugove koji su nastali ili bi mogli nastati, carinski status robe i centralizirano carinjenje.

izgradnje informatičkih kapaciteta i zajednička djelovanja (osobito novi timovi stručnjaka) omogućile su veću usklađenost carinskih tijela i Komisije u pogledu sprečavanja prijevara. Aktivnosti izgradnje osobnih kompetencija ojačale su kompetencije carinskih službenika povezane s provjerama na carinskom području Unije.

Unatoč tim pozitivnim nalazima postoje **dokazi o nedosljednoj primjeni carinskih provjera**⁶, što ukazuje na potrebu za prilagodbom okvira za upravljanje rizikom koji je uspostavila Komisija uz potporu programa radi sprečavanja nezakonitih aktivnosti. Osim toga, nekoliko dionika s kojima je provedeno savjetovanje **kao neriješeno pitanje prepoznalo je prijevaru u području e-trgovine.**

3. UČINKOVITOST

Programu Carina 2020. dodijeljen je proračun od **531,7 milijuna EUR za razdoblje 2014.–2020.** Taj je proračun znatno veći od 272 milijuna dodijeljena za prethodno programsko razdoblje (2007.–2013.), uglavnom zbog većeg fokusa na razvoj EIS-ova u kontekstu provedbe Carinskog zakonika Unije. **Na razvoj, održavanje i rad EIS-ova za carinu potrošeno je 87 % proračuna.** Očito je da su za te zajedničke informatičke sustave potrebna velika sredstva. Međutim, u svakodnevnom radu carinskih uprava oni su nezamjenjivi i donose niz prednosti u svim područjima carinskih aktivnosti. Premda nije bilo moguće kvantificirati te prednosti, one se uglavnom odnose na pojednostavljenje i standardizaciju carinskih postupaka putem automatizacije, djelotvorniju provedbu i dosljednu primjenu carinskog zakonodavstva te veću interoperabilnost i razmjenu informacija među carinskim tijelima. Program je zahvaljujući razvoju zajedničkih sastavnica za EIS i njihovu radu rezultirao važnim ekonomijama razmjera, uz izbjegavanje dvostrukog rada za državu članicu te istodobno smanjenje troškova usklađivanja i administrativnog opterećenja za gospodarske subjekte. Unatoč tome što se ocjenjivanjem nije mogla potvrditi troškovna učinkovitost aktivnosti izgradnje informatičkih kapaciteta (uglavnom zbog poteškoća u kvantificiranju njihovih prednosti), njime je dobivena pozitivna opća slika njihove učinkovitosti.

Zajednička djelovanja činila su 11 % dodijeljenog proračuna i znatno su pridonijela ciljevima programa. Prosječni trošak po sudioniku po djelovanju za sve vrste zajedničkih djelovanja (osim za timove stručnjaka) iznosio je približno 742 EUR. Projektne skupine činile su gotovo polovinu izdataka za zajednička djelovanja, ali to je vjerojatno troškovno najučinkovitija vrsta izdataka zbog njezina dosega (više od 33 000 sudionika) i razmjerno niskog troška sudjelovanja (prosječni trošak po sudioniku od 676 EUR). One su, utvrđivanjem najbolje radne prakse za upravne postupke, poboljšale suradnju i radne odnose među sudionicima te podržale izradu novog carinskog zakonodavstva i djelotvornu provedbu važećeg zakonodavstva.

⁶ Europski revizorski sud, Tematsko izvješće – carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a (04/2021).

Ocjenjivanje je ukazalo na potrebu za pravodobnijim pozivima na sastanke kako bi se osiguralo sudjelovanje najboljih stručnjaka uz najniži trošak. Zbog drukčije prirode nedavno uvedenih timova stručnjaka (a time i drukčijih podataka o praćenju) teško je usporediti troškovnu učinkovitost timova stručnjaka s drugim zajedničkim djelovanjima. Međutim, u ocjenjivanju je naglašen njihov potencijal za smanjenje troškova **jer državama članicama omogućuju da, umjesto odvojenog djelovanja, udruže sredstva i stručno znanje.**

Iako je za **aktivnosti izgradnje osobnih kompetencija** utrošeno samo 2 % proračuna za program, smatra se da se njima ostvaruje velika vrijednost za novac, posebno kad je riječ o osposobljavanjima u okviru e-učenja koja se mogu upotrebljavati više puta bez dodatnih troškova (osim potrebnih ažuriranja). Kao što je se pokazalo ocjenjivanjem, glavne prednosti aktivnosti osposobljavanja u okviru programa Carina 2020. odnose se na **dosljednu primjenu carinskog zakonodavstva i, u konačnici, djelotvornije i djelotvornije funkcioniranje carinske unije jer te aktivnosti poboljšavaju sposobnosti carinskih službenika za obavljanje njihovih dužnosti, a gospodarskim subjektima omogućuju bolje razumijevanje carinskih pravila.** To je bilo osobito važno tijekom ove verzije programa, u kojoj se počeo primjenjivati novi carinski zakonodavni okvir. U tom je pogledu, radi podupiranja provedbe Carinskog zakonika Unije, 2016. objavljen novi program EU-a za e-učenje o Carinskom zakoniku Unije podijeljen u 15 modula. Sljedećih godina naglasak je uglavnom bio na ažuriranjima i prevođenju postojećih modula (s dva do tri nova modula na engleskom jeziku godišnje). U skladu s njihovim objavljivanjem broj modula za e-učenje koje upotrebljavaju zemlje sudionice isto se povećao tijekom trajanja programa. Broj preuzimanja javno dostupnih modula za e-učenje (odnosno onih koji su dostupni gospodarskim subjektima) porastao je s 3 219 u 2014. na 30 408 u 2020., a broj nacionalnih carinskih službenika osposobljenih s pomoću EU-ovih zajedničkih materijala za osposobljavanje postao je deset puta veći u ovom programskom razdoblju (s nešto više od 4 000 u 2014. na 40 000 u 2019.). Ta se osposobljavanja općenito smatraju kvalitetnima.

4. DOSLJEDNOST

Završno ocjenjivanje bilo je usmjereno na **vanjsku dosljednost** programa s općim politikama i prioritetima EU-a. Nalazi ocjenjivanja na sredini razdoblja koje je bilo usmjereno na **unutarnju dosljednost** različitih značajki, sastavnica i strukture programa i dalje su valjani. Ocjenjivanjem je utvrđeno da su u okviru **programa Carina 2020. podržane druge inicijative i programi EU-a te da su mu oni koristili.** Kao što je detaljno izloženo u radnom dokumentu službi koji je priložen ovom izvješću, primjer takvih međupovezanosti jest slučaj „zabrana i ograničenja” koji se odnose na necarinske formalnosti propisane zakonom (sanitarne, fitosanitarne, okolišne, poljoprivredne itd.) potrebne za uvoz i izvoz robe i koje carinska tijela moraju primjenjivati na granicama EU-a. Dosljednost s drugim programima potrošnje, kao što su Fiscalis 2020., Program potpore strukturnim reformama ili Hercule III, i njihovim odgovarajućim područjima politike isto je postignuta u razumnoj mjeri, uz izbjegavanje preklapanja i komplementarnost.

Za osiguravanje te dosljednosti korišteno je nekoliko mehanizama, kao što su međusektorski sastanci i međusektorska savjetovanja između različitih službi Komisije, mješovite projektne skupine i skupine stručnjaka, sudjelovanje promatrača iz raznih službi Komisije na sastancima ili aktivnostima projektnih skupina ili procjena prijedloga projekata koju provode dužnosnici iz raznih službi Komisije. Unatoč uočenim pozitivnim rezultatima, u ocjenjivanju, kao i u procjeni učinka provedenoj za sljedeći program financiranja, utvrđen je prostor za veću komplementarnost i sinergije u određenim područjima. Na primjer, mogle bi se istražiti dodatne sinergije s nasljednikom programa Hercule III u pogledu razvoja repozitorijâ podataka ili zajedničke analize podataka ili s Fondom za unutarnju sigurnost i Instrumentom za upravljanje granicama i vize, uz nastojanje da se ojača zajednički i međusektorski pristup na operativnoj razini. Kao područje u kojem bi se dosljednost mogla poboljšati istaknuta je i suradnja s trećim zemljama na postizanju EU-ovih i međunarodnih ciljeva zaštite okoliša.

Konačno, u ocjenjivanju su predloženi dodatni načini za poboljšavanje dosljednosti, kao što su daljnje strukturiranje ili formaliziranje suradnje između uključenih službi Komisije, uz praćenje načela i preporuka Europskog okvira za interoperabilnost⁷, povećavanje vidljivosti programa i njegove komplementarnosti s drugim fondovima EU-a u državama članicama ili istraživanje informatičkih sinergija s drugim programima EU-a u kojima se primjenjuju važni elektronički sustavi.

Sljedeća inicijativa mogla bi imati koristi od nadolazećeg Prijedloga uredbe o visokoj razini interoperabilnosti u javnom sektoru u cijeloj Uniji⁸ za dodatno osiguravanje neometanih interakcija među područjima i prekograničnih interakcija. To bi pomoglo i u prepoznavanju uspješnih rješenja i praktičnih iskustava koji bi mogli koristiti drugima.

5. RELEVANTNOST

Carinska unija bitan je i sastavni čimbenik u funkcioniranju jedinstvenog tržišta. Budući da je u isključivoj nadležnosti EU-a, carinsko zakonodavstvo donosi se na razini EU-a, ali provode ga države članice. Stoga carinske uprave uglavnom imaju najveću izravnu potrebu za besprijekornim funkcioniranjem carinske unije jer one funkcioniraju u uvjetima povećane potrebe za razmjenom informacija, suradnjom i izgradnjom administrativnih kapaciteta. Sekundarnu ciljnu skupinu čije potrebe treba razmotriti čine gospodarski subjekti.

Relevantnost programa Carina potvrđena je ocjenjivanjem na sredini razdoblja, u kojem je zaključeno da su posebni i operativni ciljevi programa bili relevantni za potrebe predmetnih dionika i da bez programa ne bi bile moguće ambiciozne politike. **Završno ocjenjivanje stoga je bilo usmjereno na daljnju relevantnost programa u svjetlu** kretanja nakon ocjenjivanja na sredini razdoblja, osobito **Brexita i pandemije bolesti COVID-19**. Nadalje, **ocjenjivanjem je ispitano je li program usklađen s problemima i mjerama utvrđenima u carinskom**

⁷ Vidjeti [pojediniosti o Europskom okviru za interoperabilnost | Joinup \(europa.eu\)](#).

⁸ Uključeno u program rada Komisije za 2022., str. 7. ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

akcijskom planu za 2020. „Unaprjeđenje carinske unije”⁹, u kojem se predlaže revidirana strategija za carinsku uniju.

Završnim ocjenjivanjem pokazalo se da je **program i dalje relevantan i potreban** te da se potrebe dionika nisu znatno promijenile od ocjenjivanja na sredini razdoblja. To je i u skladu s **procjenom učinka za program Carina za razdoblje nakon 2020.,** kojom su te potrebe potvrđene. Osim toga, u carinskom akcijskom planu za 2020. predložen je niz mjera povezanih s posebnim i operativnim ciljevima programa, čime se potvrđuje njihova daljnja relevantnost. Predložene mjere, koje su dobro usklađene s ciljevima programa, odnose se na upravljanje rizicima, upravljanje e-trgovinom, promicanje usklađenosti i operativnu suradnju među carinskim tijelima¹⁰.

Utvrđeno je da je program i dalje vrlo relevantan za **potrebno usklađivanje primjene i djelotvorne provedbe pravila carinske unije.** Carinska tijela, ali i gospodarski subjekti, u okviru ocjenjivanja naveli su da su aktivnosti programa pomogle zajedničkom djelovanju država članica, čime su pridonijele zajedničkom shvaćanju tih pravila. Umrežavanje, razmjena ideja i primjera iz prakse te formuliranje zajedničkih smjernica i standarda smatrani su važnim aspektima tih aktivnosti. Carinska tijela potvrdila su i **daljnju potrebu za potporom koja se u okviru programa pruža državama članicama u digitalizaciji i modernizaciji carinskih postupaka, koje su još u tijeku.**

Gospodarski subjekti s kojima se razgovaralo općenito su **zahtijevali daljnje pojednostavnjivanje i usklađivanje carinskog zakonodavstva i postupaka,** čime se potvrđuje da ta potreba i dalje postoji. Kad je riječ o upravljanju programom, neki gospodarski subjekti zahtijevali su **proaktivniji angažman i komunikaciju s poslovnim sektorom,** kao i bolje informiranje poduzeća. To je već preporučeno u ocjenjivanju programa na sredini razdoblja i uzet će se u obzir u sljedećem razdoblju financiranja.

Općenito, program se dobro prilagodio nepredviđenim događajima, kao što su bolest COVID-19 i povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije. **Aktivnosti u okviru programa pridonijele su pripremi temelja za povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a,** pri čemu se pokazala njegova fleksibilnost u pronalaženju rješenja za nepredviđene okolnosti. Carinska tijela redovito se izvještavalo o napretku u tom pogledu te su sudjelovala na raznim sastancima i seminarima¹¹ o tom pitanju. U okviru cilja potpore pripremi, primjeni i provedbi zakonodavstva Unije bilo je konkretnih zajedničkih djelovanja u tom ključnom području, a 2019. priprema za

⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru „Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja”, COM(2020) 581 final.

¹⁰ U akcijskom planu to se područje naziva „jedinstveno djelovanje carinskih tijela”.

¹¹ Primjer toga jest seminar za tehničke stručnjake (EU27) o utjecaju povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a na carinske informatičke sustave (CPG/054/047) održan 13. veljače 2019. Taj je sastanak bio namijenjen stručnjacima koji redovno sudjeluju u Koordinacijskoj skupini za elektroničku carinu (KSEC).

povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije podržana je i posebnim osposobljavanjem¹². Osim toga, promjene potrebne za transeuropske sustave, kao što su sustav kontrole izvoza (ECS), novi kompjutorizirani tranzitni sustav (NCTS) i drugi, pripremljene su i provedene pravodobno i koordinirano. Unatoč toj pozitivnoj ocjeni carinska tijela s kojima se razgovaralo smatraju da je **u tom području još uvijek potrebna daljnja potpora u okviru programa.**

Program se isto tako dobro prilagodio pandemiji bolesti COVID-19 i novoj stvarnosti koja je zbog nje nastala. I carinska tijela i gospodarski subjekti s kojima se razgovaralo složili su se da su **službe Komisije zadužene za carinu brzo reagirale na krizu**, donošenjem zakonodavstva, izdavanjem smjernica i aktivnim podupiranjem država članica i poduzeća kako bi se osigurala fleksibilnost u pogledu carinskih obveza i carinjenja. Kad je riječ o aktivnostima programa, nakon pojedinih **početnih prekida i kašnjenja u zajedničkim djelovanjima i testiranjima novih informatičkih sustava** program se dobro prilagodio situaciji. Međutim, čini se da je veća zastupljenost **virtualnog okruženja utjecala na mogućnosti umrežavanja te neka carinska tijela smatraju da su sustavi upravljanja programom zastarjeli i da nisu prilagođeni novoj stvarnosti u kojoj su načini rada i umrežavanja sve više virtualni.**

Gospodarski subjekti istaknuli su **upravljanje e-trgovinom i tehnološke inovacije za carinske postupke** kao dvije rastuće potrebe koje Komisija i države članice nisu dovoljno sagledale u okviru programa, čime se potvrđuje daljnja relevantnost programa.

6. DODANA VRIJEDNOST EU-A

Carinska politika u isključivoj je nadležnosti EU-a. Međutim, carinsko zakonodavstvo EU-a provode države članice. Pravni okvir EU-a, sam po sebi, ne osigurava u dostatnoj mjeri ispravno funkcioniranje carinske unije. On bi se trebao dopuniti mjerama potpore predviđenima u programu Carina 2020. kako bi se osiguralo da se carinsko zakonodavstvo EU-a usklađeno i dosljedno primjenjuje na nacionalnoj razini.

Kako je prethodno navedeno, program Carina 2020. bio je od presudne važnosti kao potpora svim aspektima provedbe Carinskog zakonika Unije. Carinski zakonik Unije proveo bi se i bez potpore tog programa, ali takva bi provedba najvjerojatnije bila otežana i ostvarila bi se manja usklađenost. Programom Carina 2020. osigurana je financijska održivost EIS-ova, koji su presudni za osiguravanje dostupnosti i razmjene podataka o lancu opskrbe i informacija relevantnih za rizike. Time su programom Carina 2020. ostvareni **ekonomija razmjera i povećanje učinkovitosti**, čime se nacionalnim upravama, a u mnogim slučajevima i gospodarskim subjektima, pomoglo da uštede na vremenu i sredstvima, osobito zemljama sudionicama s manjim carinskim upravama i manjim sredstvima. Sve što se odnosi na interoperabilnost i međusobnu povezanost središnjih informatičkih sustava čini dodanu

¹² Putem razvoja brzog usavršavanja te uvodnih programa osposobljavanja u području carine kojima se nacionalna tijela mogu izravno služiti.

vrijednost EU-a. Sinergijske značajke središnje EIS arhitekture bez premca su i ne mogu se postići na nacionalnoj razini.

U okviru zajedničkih djelovanja udruženi su stručnost i znanje zemalja sudionica, čime su se upravama otvorile **nenadmašne mogućnosti za suradnju**, komunikaciju i umrežavanje te se s pomoću njih u konačnici gradi povjerenje i postiže konvergencija u pristupima i praksama. Isto vrijedi i za aktivnosti osposobljavanja, koje nacionalnim carinskim upravama nisu samo pomogle da bolje razumiju i provode carinsko zakonodavstvo EU-a i s njim povezane postupke, već su, što je možda i važnije, omogućile da ta provedba bude ujednačenija. Najveće je bilo povećanje učinkovitosti, posebno za zemlje sudionice koje nisu imale stručno znanje u određenom području ili nisu imale dobro razvijene nacionalne programe osposobljavanja. Samostalno osmišljavanje tih programa bilo bi teško i skuplje ili do njega uopće ne bi ni došlo. U konačnici, program Carina 2020. pridonio je ujednačavanju nacionalnih pristupa, uspostavljajući povjerenje i stvarajući jedinstveno shvaćanje i zajedničku viziju.

Da taj program nije postojao, suradnja među zemljama sudionicama bila bi znatno teža jer bi se temeljila se na nestrukturiranim odnosima, formalnim kanalima koji bi oduzimali vrijeme i sporazumima o uzajamnosti (bilateralnim ili multilateralnim sporazumima s uzajamnom primjenom odredbi) čija bi provedba u praksi i održavanje bili znatno teži i skuplji. S obzirom na razmjere djelovanja u okviru programa Carina 2020. u smislu samog broja zajedničkih djelovanja, raznovrsnosti tema, njihove europske dimenzije ili paneuropskog sudjelovanja u djelovanjima i osposobljavanju, teško je zamisliti da bi se slične aktivnosti organizirale na bilo kojoj drugoj razini. Kad je riječ o europskim informacijskim sustavima, bez budućeg financiranja njihova stalnog razvoja i održavanja bilo bi teško nastaviti s njihovom dugoročnom upotrebom. Postojao bi visok rizik od njihova zastarijevanja te bi se izgubila korist od ekonomije razmjera i smanjenja ukupnih troškova.

Programom Carina 2020. stvoreni su opipljivi rezultati te se carinskim službenicima pomoglo u stjecanju vještina i razmjeni iskustava. Nijedan od rezultata programa vjerojatno se ne bi nastavio ostvarivati na dulji rok ako bi se taj program obustavio. Postojeće razlike nastavile bi se, a mreže koje su izgrađene zahvaljujući godinama suradnje polako bi nestale.

7. ZAKLJUČCI I STEČENA ISKUSTVA

Ocjenjivanjem se pokazalo da je program bio **djelotvoran u ostvarivanju svojih ciljeva** te je **znatno pridonio boljem funkcioniranju carinske unije i njezinoj modernizaciji**. Njime se poticala suradnja i razmjena informacija, u rasponu od olakšavanja konvergencije na strateškoj razini do ujednačavanja pristupa, tumačenja, administrativnih postupaka, najbolje prakse i pravila na operativnoj razini. Program je bio osobito važan za prelazak na carinsko okruženje bez papira jer su njime podržani razvoj i funkcioniranje EIS-ova za carinu, uz osiguravanje njihove financijske održivosti te dostupnosti i razmjene podataka o lancu opskrbe i informacija relevantnih za rizike.

Kad je riječ o **učinkovitosti**, zbog poteškoća s novčanim izražavanjem prednosti aktivnosti u okviru programa Carina 2020. ocjenjivanjem se nije moglo točno zaključiti u kojoj su se mjeri sredstvima programa ostvarili najbolji rezultati uz najmanje troškove. Ipak, kad su se razmotrili nalazi o djelotvornosti uz podatke o troškovima, zaključeno je da je **program općenito ostvario vrijednost za carinska tijela EU-a i nacionalna carinska tijela uz prihvatljiv trošak**.

Ocjenjivanjem je donesen pozitivan zaključak o **dosljednosti programa Carina 2020. s općim politikama EU-a**, posebno, ali ne i isključivo, u pogledu zabrana i ograničenja koje carinska tijela moraju primijeniti na granici. Njime je **potvrđena i dodana vrijednost programa** koju čini podupiranje svih aspekata provedbe Carinskog zakonika Unije, pri čemu su za probleme na razini EU-a potrebna rješenja na razini EU-a i bliska suradnja država članica. Programom je osigurana financijska održivost interoperabilnih i međusobno povezanih europskih informacijskih sustava, čime se zahtjevi iz Carinskog zakonika Unije ispunjavaju uz veći stupanj ekonomije razmjera i veću učinkovitost. Konačno, ocjenjivanjem je utvrđena **daljnja relevantnost programa Carina, osobito u pogledu potreba nacionalnih carinskih uprava**, koje su njegovi glavni korisnici. Općenito, program i dalje odgovara na potrebe dionika, uz uspješno prilagođavanje nepredviđenim događajima (kao što su bolest COVID-19 i povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije) te bavljenje problemima i prioritetima utvrđenima u procjeni učinka za sljedeći program za carinu i carinskom akcijskom planu za 2020.

Unatoč ostvarenom napretku analiza provedena s pomoću pet kriterija ocjenjivanja ukazala je na niz izazova i stečenih iskustava. Ukazala je na sljedeća područja u kojima su potrebna poboljšanja:

- u ocjenjivanju su se pokazale **razlike u primjeni carinskih provjera**, što upućuje na postojanje prostora za reviziju postojećeg okvira upravljanja rizikom. Nadalje, nekoliko dionika osvrnulo se na prijevaru u području e-trgovine kao neriješeno pitanje, a neka carinska tijela smatraju da je potrebna daljnja potpora programa u pogledu posljedica povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije. To je u skladu s procjenom iz tematskog izvješća Europskog revizorskog suda o carinskim provjerama¹³ i izvješća Skupine stručnjaka iz 2022. o izazovima s kojima se suočava carinska unija¹⁴. U tom bi kontekstu mjere budućeg programa mogle biti osmišljene tako da pomognu pronaći rješenja za te poteškoće;
- ocjenjivanjem se pokazalo da, unatoč znatnom napretku u pogledu razvoja informatičkih struktura i sustava, neki od informatičkih sustava predviđenih u Carinskom zakoniku Unije još nisu razvijeni ili ažurirani, **zbog čega gospodarski subjekti ne uočavaju**

¹³ Europski revizorski sud, Tematsko izvješće – carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a (04/2021).

¹⁴ Vidjeti [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). U izvješću se navodi da „i dalje postoje razlike između nacionalnih carinskih tijela u primjeni pravila i postupaka, a carinska tijela suočavaju se sa sve većim poteškoćama u nadzoru granica”.

prednosti Carinskog zakonika Unije i izražavaju zabrinutost zbog složenosti carinskog informatičkog okruženja. Naglasili su potrebu za daljnjim pojednostavnjivanjem i usklađivanjem carinskog zakonodavstva i postupaka. To je u skladu s rezultatima privremene evaluacije provedbe Carinskog zakonika Unije, u kojoj je utvrđeno da se „brojna pravila još uvijek ne primjenjuju jednako u svim državama članicama. Potpuna automatizacija carinskih postupaka i dalje je u tijeku (...) čak i ako su važne ključne etape već ostvarene”¹⁵;

- ocjenjivanjem je utvrđeno da se mogu istražiti **dodatne sinergije** s nasljednikom programa Hercule III, primjerice u pogledu razvoja repozitorijâ podataka ili zajedničke analize podataka ili s drugim programima EU-a u kojima se primjenjuju značajni elektronički sustavi. Ocjenjivanjem je zaključeno da je postojeća koordinacija unutar Komisije dobra, ali naglašena je potreba za stalnim istraživanjem načina za bolju koordinaciju s drugim službama s obzirom na brze promjene u svijetu. U okviru ocjenjivanja naglašena je i potreba za povećanjem vidljivosti programa. Isto tako, u privremenoj evaluaciji provedbe Carinskog zakonika Unije utvrđeno je da „provedba Carinskog zakonika Unije nije u potpunosti iskoristila moguće sinergije s povezanim politikama te nedostaje odgovarajuća koordinacija između carinskih tijela i drugih relevantnih nacionalnih uprava zaduženih za primjenu politika EU-a na granici”;
- postupkom ocjenjivanja pokazalo se da bi **veća razmjena carinskih podataka** mogla koristiti Komisiji i državama članicama. To bi, među ostalim, poslužilo boljem mjerenju troškova i koristi za izvršena ulaganja. Potreba za boljim carinskim podacima naglašena je i u izvješću Skupine stručnjaka za 2022. Njihova detaljna preporuka br. 2, „uvesti novi pristup podacima, usmjeren na dobivanje kvalitetnijih podataka (...)”, ukazuje na to da bi se program Carina trebao usredotočiti na taj cilj: „Postojeći proračun za razdoblje 2021.–2027. mogao bi se preusmjeriti na te ciljeve.”¹⁶
- ocjenjivanje je pokazalo da je program i dalje relevantan za financiranje razvoja, provedbe i **funkcioniranja informatičke infrastrukture** i sustava u području carine jer su za njih potrebna velika sredstva i mogu imati koristi od ekonomija razmjera i većeg opsega. To je u skladu s preporukom br. 9 izvješća Skupine stručnjaka za 2022.:

¹⁵ Vidjeti [RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE – SAŽETAK IZVJEŠĆA O PRIVREMENOJ EVALUACIJI provedbe Carinskog zakonika Unije – Ured za publikacije EU-a \(europa.eu\)](#).

¹⁶ U preporuci br. 2 navedeno je sljedeće: „Uvesti novi pristup podacima, usmjeren na dobivanje kvalitetnijih podataka na temelju komercijalnih izvora, uz osiguravanje njihove unakrsne provjere u cijelom lancu, bolje razmjene među upravama i bolje upotrebe za upravljanje rizikom u EU-u. Razjasniti koji privatni dionici, uključujući platforme za e-trgovinu, moraju iznositi podatke, s troškovima zbog neusklađenosti. Poduzećima omogućiti jedinstvenu ulaznu točku za podatke za carinske formalnosti i jedinstveno sučelje. Podaci se trebaju pohranjivati u središnjem skladištu podataka i njima je potrebno ispravno upravljati. Postojeći proračun za razdoblje 2021.–2027. mogao bi se preusmjeriti na te ciljeve.”

„Carinskim tijelima omogućiti odgovarajuća sredstva, vještine i opremu radi osiguranja njihova kapaciteta za ispunjavanje zadataka.”;

- ocjenjivanjem je potvrđeno sljedeće: i. zajednička djelovanja omogućila su državama članicama pristup većem skupu znanja i stručnjaka nego na pojedinačnoj razini i stvaranje ekonomija razmjera i ii. timovi stručnjaka pridonose boljoj operativnoj suradnji i dosljednijoj primjeni carinskog zakonodavstva. Međutim, pokazalo se i da je vođenje timova stručnjaka složeno te da nijednim timom stručnjaka nisu obuhvaćene sve države članice, što nužno ograničava suradnju. U tom kontekstu, postavke programa Carina 2020. možda neće biti dovoljne za rješavanje svih postojećih problema s kojima se suočava carinska unija te je, kao što je navedeno u izvješću Skupine stručnjaka za 2022., možda potrebno uspostaviti novi operativni subjekt za pružanje usluga državama članicama i koordinaciju njihova rada, uz osiguravanje integriranije suradnje i jedinstvenog djelovanja carinske unije.

Kao rezultat ocjenjivanja programa na sredini razdoblja Komisija je iznijela akcijski plan za provedbu 13 tadašnjih preporuka. One su uključivale „programiranje i osmišljavanje strukture”, „provedbu”, „nadzor i izvješćivanje” te „komunikaciju”. Nekoliko je mjera provedeno, a neke su u tijeku u okviru novog programa. Općenito, Komisija priznaje te izazove i nastoji se s njima suočiti u okviru provedbe programa Carina za razdoblje 2021–2027.