



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2022 m. lapkričio 22 d.
(OR. en)

15105/22

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

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2022 m. lapkričio 18 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET
Komisijos dok. Nr.:	COM(2022) 635 final
Dalykas:	KOMISIJOJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI dėl galutinio programos „Muitinė 2020“ įvertinimo

Delegacijoms pridedamas dokumentas COM(2022) 635 final.

Pridedama: COM(2022) 635 final



Briuselis, 2022 11 18
COM(2022) 635 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl galutinio programos „Muitinė 2020“ įvertinimo

{SWD(2022) 363 final}

1. PAGRINDINIAI FAKTAI

Muitų sąjunga – ES pamatas ir vienas svarbiausių bendrosios rinkos veikimo elementų. ES muitų sąjungos teritorijai taikomos Sąjungos muitinės kodekse (SMK)¹ nustatytos bendros taisyklės ir procedūros. Jas reikia tinkamai ir vienodai įgyvendinti ir taikyti visose valstybėse narėse. Be to, muitų politika ir muitinės administracijos turi nuolat prisitaikyti prie šiuolaikinės prekybos aktualijų, didėjančios atsakomybės ir modernių komunikacijos priemonių. SMK – orientyras, kuriuo vadovaujantis modernizuojamos ES muitinės siekiant bepopierės ir visiškai automatizuotos muitų sąjungos. Jo įgyvendinimui remti nepakeičiama yra ES programa „Muitinė 2020“, daugiametė ES muitinių veiksmų programa, nustatyta [Reglamentu \(ES\) Nr. 1294/2013](#). Ja suteikiami išteklių, reikalingi esamų Europos informacinių sistemų (EIS), kuriomis naudojasi muitinės, veikimui užtikrinti (ir naujoms SMK įgyvendinti būtinoms sistemoms kurti) ir nacionalinių muitinių administracijų bendradarbiavimui palengvinti ir sustiprinti.

Pagal Reglamento (ES) Nr. 1294/2013 18 straipsnio 1 ir 3 dalis, kuriose reikalaujama, kad Komisija teiktų Europos Parlamentui ir Tarybai vidurio laikotarpio ir galutinio programos įvertinimo ataskaitą, ir nurodoma, kad tą vertinimą atlieka nepriklausomas išorės vertintojas, galutiniam programos įvertinimui paremti buvo užsakytas išorės tyrimas. Vertinimo rezultatai pateikiami pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente ir jais remiantis parengta ši ataskaita.

Šis galutinis įvertinimas grindžiamas 2019 m. paskelbtu programos vidurio laikotarpio įvertinimu. Jo tikslas – įvertinti programą „Muitinė 2020“ nuo jos įgyvendinimo pradžios 2014 m. sausio 1 d. iki pabaigos 2020 m. gruodžio 31 d. Atliekant vertinimą atsižvelgiama į visą pagal programą finansuotą veiklą ir suinteresuotuosius subjektus.

Pagal Reglamento (ES) Nr. 1294/2013 18 straipsnio 1 dalį šioje ataskaitoje pateikiami galutinio įvertinimo rezultatai, susiję su: i) pažanga, padaryta siekiant programos tikslų; ii) įvairios finansuojamos veiklos ekonominiu efektyvumu; iii) programos suderinamumu ir jos indėliu į platesnę ES politiką ir prioritetus; iv) programos aktualumą visą laiką; ir v) ES lygmens veiksmų pridėtinė vertė. Atliekant analizę atsižvelgta į ilgalaikį programos poveikį ir tvarumo rezultatus.

2. VEIKSMINGUMAS

Bendrasis programos tikslas – remti muitų sąjungos veikimą ir modernizavimą užtikrinant dalyvaujančioms šalims, jų muitinėms ir pareigūnams galimybę bendradarbiauti.

Atlikus vertinimą patvirtinta, kad programa „Muitinė 2020“ buvo vieną iš pagrindinių priemonių, padedančių įgyvendinti ir nuosekliai taikyti naująją muitų teisės aktų sistemą (SMK). Ji buvo ypač svarbi palaipsniui **kuriant Europos informacines sistemas (EIS), kuriomis**

¹ [2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas \(ES\) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas](#) (OL L 269, 2013 10 10, p. 1);

naudojasi muitinės, ir užtikrinant jų veikimą, sukuriant bendrą IT aplinką, kurioje muitinės dirba kartu ir dalijasi tiekimo grandinės duomenimis bei su rizika susijusia informacija.

Pagal programą finansuojamos muitinėms skirtos EIS yra automatizuoto, nepertraukiamo ir patikimo keitimosi duomenimis, kurį nacionalinės muitinių administracijos vykdo tarpusavyje, taip pat su ekonominės veiklos vykdytojais ir kitomis vyriausybės institucijomis, priemonės. Nuo 2014 m. pranešimų, kuriais muitinės administracijos keičiasi per programos remiamą saugią platformą, skaičius nuolat didėjo ir vien tik 2020 m. siekė apie 8,4 mlrd. Įdiegus ES muitinės verslininkų portalą ir tam tikrų sistemų specialiuosius verslininkų portalus², labai pagerėjo keitimasis tam tikra informacija su ekonominės veiklos vykdytojais. Šie portalai suteikė centralizuotą prieigą prie kelių muitinėms skirtų EIS ir taip sudarė sąlygas muitinėms ir ekonominės veiklos vykdytojams vienodai keistis duomenimis. Naudodamiesi šiomis paslaugomis ekonominės veiklos vykdytojai gali pateikti prašymus ir papildomą informaciją bei gauti muitinės pranešimus. Keistis informacija su kitomis valdžios institucijomis buvo skatinama naudojantis ES muitinės vieno langelio sertifikatų mainų sistema (ES CSW-CERTEX), kuria dalyvaujančių šalių nacionalinės muitinės sistemos sujungtos su ES duomenų bazėmis³, kuriose tvarkomi deklaracijas papildantys dokumentai, susiję su ne muitinės reikalavimais, pavyzdžiui, bendrieji sveikatos įvežimo dokumentai, FLEGT medienos ir medienos produktų importo licencijos ir ekologiškų produktų patikrinimo sertifikatai.

Programos „Muitinė 2020“ bendrieji veiksmai buvo dalyvaujančių šalių muitinių **keitimosi žiniomis ir gerąja patirtimi** tarpusavyje ir su kitomis valdžios institucijomis priemonė. Įgyvendinant visų rūšių bendrus veiksmus, įskaitant ekspertų grupes (nauja priemonė, kuria labiau remiamas operatyvinis bendradarbiavimas regioniniu arba teminiu pagrindu), programa padėjo rengti gaires, nustatyti, skleisti ir perimti geriausią praktiką, todėl buvo patobulinti darbo metodai ir nuosekliau bei labiau suderintai taikoma Sąjungos teisė muitų ir susijusiais klausimais. **Bendri veiksmai taip pat padėjo rengti naujas teisėkūros iniciatyvas**, pavyzdžiui, Reglamento dėl ES muitinės vieno langelio aplinkos pasiūlymą⁴ ir taip prisidėjo prie muitų sąjungos modernizavimo ir geresnio bendrosios rinkos veikimo.

Programos „Muitinė 2020“ **mokymo veikla atliko svarbų vaidmenį remiant labiau suderintą naujos muitų teisės aktų sistemos (SMK) taikymą**, pradėtą finansavimo laikotarpiu. Tai palengvino muitinių ir ekonominės veiklos vykdytojų supratimą apie programą ir prisidėjo prie sklandesnio jos įgyvendinimo. Įgyvendinant kelis bendrus veiksmus, mokymo veikla taip pat buvo teikiama gairės rengiantis Jungtinės Karalystės išstojimui iš Europos Sąjungos.

² Igaliojusių ekonominės veiklos vykdytojų sistema, Europos privalomosios tarifinės informacijos sistema (EBTI-3) ir informaciniai lapai specialiosioms procedūroms.

³ T. y. Prekybos kontrolės ir ekspertizės sistema (TRACES) ir OAM licencijavimo sistema.

⁴ COM(2020) 673 *final*.

Programa „Muitinė 2020“ **sustiprino** muitinės administracijų ir jų pareigūnų tarpusavio **pasitikėjimą** bei paskatino darbo santykius ir mainus, kurie tęsėsi ir pasibaigus konkrečiai programos veiklai. Tačiau, kilus COVID-19 pandemijai, šios galimybės kurti tinklus, kurios visada buvo laikomos pagrindiniu programos elementu, kiek sumažėjo, todėl atsirado poreikis iš naujo įvertinti, kaip optimizuoti tiesioginių ir virtualių susitikimų organizavimą, taip pat ieškoti tinkamesnių platformų ir (arba) kanalų, galinčių užtikrinti, kad tinklai ir toliau būtų kuriami virtualiosiomis priemonėmis, kurios pakeistų arba papildytų įprastus tinklų kūrimo būdus.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, vertinimas parodė, kad programa „Muitinė 2020“ turėjo **teigiamą poveikį muitų sąjungos ir vidaus rinkos veikimui ir modernizavimui**, o tai rėmė teisėtą prekybą ir užkirto kelią neteisėtai veiklai. **Programa įvairiais būdais remiama teisėta ekonominė veikla.** Pirma, **programos lėšomis finansuojant muitinės procedūrų skaitmeninimą kai kurios iš tų procedūrų buvo supaprastintos ir suderintos** (tikimasi, kad taip bus ir toliau, nes pradės veikti daugiau sistemų), todėl sumažėjo reikalavimų laikymosi išlaidos ir padidėjo teisinis tikrumas verslininkams, o tai galiausiai sustiprino Europos įmonių konkurencingumą. Antra, prie šio tikslo prisidėjo ir muitinėms bei ekonominės veiklos vykdytojams skirta mokymo medžiaga. Be to, geroji patirtis, sukaupta vykdant bendrus veiksmus, padėjo pagerinti prekybos sąlygas ir procedūras.

Tačiau, kaip jau minėta, **skaitmeninimas vis dar tęsiasi, o kai kurios SMK numatytos IT sistemos dar nesukurtos arba neatnaujintos⁵, todėl vėluojama pasiekti laukiamą naudą.** Ekonominės veiklos vykdytojai, su kuriais buvo konsultuotasi, mano, kad apskritai reikėtų labiau palengvinti prekybą, ir nurodė problemas, susijusias su IT aplinkos sudėtingumu, pavėluotu valstybių narių nacionalinių komponentų kūrimu ir nepakankamu informavimu apie tai. Nors šie klausimai pirmiausia yra susiję su politika ir daugiausia priklauso ES valstybių narių atsakomybės sričiai, juose atkreipiamas dėmesys į galimybę geriau įtraukti veiklos vykdytojus kitame programos etape.

Vertinime teigiama, **kad programa padėjo muitinėms užkirsti kelią neteisėtai veiklai** ir taip apsaugoti Sąjungos ir valstybių narių finansinius ir ekonominius interesus. Skaitmeninimo procesas, remiamas pagal programą „Muitinė 2020“, suteikia galimybę atlikti automatinius patikrinimus, kryžminį patikrinimą ir duomenų patvirtinimą, o tai gali padėti sumažinti sukčiavimą ir klaidų skaičių. Be to, IT gebėjimų stiprinimo veikla ir bendri veiksmai (visų pirma naujos ekspertų grupės) leido geriau koordinuoti muitinių ir Komisijos veiksmus, susijusius su sukčiavimo prevencija. Vykdamas žmoniškųjų išteklių gebėjimų ugdymo veiklą buvo stiprinama muitinės pareigūnų kompetencija, susijusi su Sąjungos muitų teritorijoje atliekamu tikrinimu.

⁵ 2019 m. SMK buvo iš dalies pakeistas – trijų nacionalinių sistemų diegimo terminas atidėtas iki 2022 m., o šešių visos Europos sistemų – iki 2025 m. Tai – įvežimo bendrųjų deklaracijų sistema, išorinio ir vidinio tranzito sistema, iš muitų teritorijos išvežamų prekių sistema, galimų ar esamų skolų garantijų sistema, prekių muitinis statusas ir centralizuotas muitinis įforminimas.

Nepaisant šių teigiamų išvadų, **yra įrodymų, kad muitinis tikrinimas taikomas nenuosekliai**⁶, o tai rodo, kad reikia koreguoti rizikos valdymo sistemą, kurią Komisija įdiegė, pasinaudodama programa, kad būtų užkirstas kelias neteisėtai veiklai. Be to, keli suinteresuotieji subjektai, su kuriais buvo konsultuojamasi, **kaip neišspręstą problemą** nurodė **sukčiavimą elektroninėje prekyboje**.

3. EFEKTYVUMAS

Programos „Muitinė 2020“ **2014–2020 m. biudžetas – 531,7 mln. EUR**. Tai gerokai daugiau nei ankstesniam programavimo laikotarpiui (2007–2013 m.) skirti 272 mln. EUR, daugiausia dėl to, kad daugiau dėmesio skirta EIS kūrimui įgyvendinant SMK. **87 proc. biudžeto išleista muitinėms skirtoms EIS kurti, prižiūrėti ir eksploatuoti**. Akivaizdu, kad šioms bendroms IT sistemoms reikia daug išteklių. Vis dėlto jos yra būtinos kasdieniam muitinės administracijų darbui ir duoda daug naudos visose muitinės veiklos srityse. Nors šios naudos nebuvo įmanoma įvertinti kiekybiškai, ji daugiausia susijusi su muitinės procedūrų supaprastinimu ir standartizavimu jas automatizuojant, veiksmingesniu muitų teisės aktų įgyvendinimu ir nuoseklesniu taikymu, taip pat didesne muitinių sąveika ir dalijimusi informacija. Kuriant ir naudojant bendrus EIS komponentus, įgyvendinant programą buvo kuriama svarbi masto ekonomija, išvengta valstybių narių pastangų dubliavimo, o ekonominės veiklos vykdytojams sumažintos reikalavimų laikymosi išlaidos ir administracinė našta. Nepaisant to, kad atlikus vertinimą nebuvo galima patvirtinti IT gebėjimų stiprinimo veiklos ekonominio efektyvumo (daugiausia dėl sunkumų kiekybiškai įvertinti jos naudą), jame pateiktas bendras teigiamas šios veiklos išlaidų efektyvumo vaizdas.

Bendri veiksmai sudarė 11 proc. skirto biudžeto ir labai prisidėjo prie programos tikslų įgyvendinimo. Vidutinės visų rūšių bendrų veiksmų (išskyrus ekspertų grupes) išlaidos, tenkančios vienam dalyviui, buvo apie 742 EUR. Projektų grupėms teko beveik pusė su bendrais veiksmais susijusių išlaidų, tačiau jos tikriausiai yra ekonomiškai efektyviausia veiksmų rūšis dėl savo aprėpties (daugiau kaip 33 000 dalyvių) ir palyginti nedidelių išlaidų (vidutinės išlaidos vienam dalyviui – 676 EUR). Šiais veiksmais stiprinamas dalyvių bendradarbiavimas ir darbo santykiai, remiamas naujų muitų teisės aktų rengimas ir veiksmingas galiojančių teisės aktų įgyvendinimas, nustatant geriausią administracinių procedūrų darbo praktiką. Atlikus vertinimą paaiškėjo, kad reikia pagerinti kvietimų į posėdžius savalaikiškumą, siekiant užtikrinti, kad juose dalyvautų geriausi ekspertai mažiausiomis sąnaudomis. Dėl skirtingo naujų sudaromų ekspertų grupių pobūdžio (taigi ir skirtingų stebėsenos duomenų) sunku palyginti ekspertų grupių ekonominį efektyvumą su kitais bendrais veiksmais. Tačiau atliekant vertinimą buvo pabrėžtas jų

⁶ Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 04/2021 „Muitinis tikrinimas: nepakankamas suderinimas daro žalą ES finansiniams interesams“

potencialas sumažinti išlaidas, **nes jos suteikia galimybę valstybėms narėms sutelkti išteklius ir patirtį, o ne veikti atskirai.**

Nors **žmoniškųjų išteklių gebėjimų ugdymo** veiklai skirta tik 2 proc. programos biudžeto, manoma, kad ji duoda didelę naudą, ypač e. mokymosi programos, kurios gali būti naudojamos pakartotinai be papildomų išlaidų (nebent reiktų jas atnaujinti). Kaip matyti iš vertinimo, pagrindinė programos „Muitinė 2020“ mokymo veiklos nauda yra susijusi su labiau **suderintu muitų teisės taikymu ir galiausiai veiksmingesniu bei efektyvesniu muitų sąjungos veikimu, nes muitinės pareigūnai geriau geba atlikti savo pareigas, o ekonominės veiklos vykdytojai geriau supranta muitinės taisykles.** Tai buvo ypač svarbu šiuo programos etapu, kai buvo pradėta taikyti nauja muitų teisės aktų sistema. Atsižvelgiant į tai, 2016 m. buvo išleista SMK ES e. mokymosi programa, kurią sudaro 15 modulių, padedančių įgyvendinti SMK. Vėlesniais metais daugiausia dėmesio buvo skiriama esamų modulių atnaujinimui ir vertimui (kasmet buvo sukuriama du–trys nauji moduliai anglų kalba). Kartu su įdiegtų e. mokymosi modulių skaičiumi per visą programos įgyvendinimo laikotarpį didėjo ir jų naudojimas dalyvaujančiose šalyse. Viešai prieinamų e. mokymosi modulių (būtent tų, kurie prieinami ekonominės veiklos vykdytojams) parsisiuntimų skaičius nuo 3 219 (2014 m.) padidėjo iki 30 408 (2020 m.), o nacionalinių muitinių pareigūnų, kurie buvo mokomi naudojant bendrą Sąjungos mokymo medžiagą, skaičius per šį programavimo laikotarpį išaugo dešimteriopai (nuo šiek tiek daugiau nei 4 000 (2014 m.) iki 40 000 (2019 m.)). Apskritai manoma, kad šie mokymai buvo geros kokybės.

4. SUDERINAMUMAS

Atliekant galutinį įvertinimą daugiausia dėmesio skirta programos **išoriniam suderinamumui** su platesne ES politika ir prioritetais. Vidurio laikotarpio įvertinimo išvados, kuriose akcentuotas įvairių programos elementų, sudedamųjų dalių ir struktūros **vidinis suderinamumas**, tebegalioja. Atlikus vertinimą nustatyta, kad **programa „Muitinė 2020“ padėjo įgyvendinti kitas ES iniciatyvas ir programas ir gavo iš jų naudos.** Prie šios ataskaitos pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente išsamiai aprašytas tokių sąsajų pavyzdys – „draudimai ir apribojimai“, susiję su ne muitinės reguliavimo formalumais (sanitariniais, fitosanitariniais, aplinkosauginiais, žemės ūkio ir kt.), kurių reikalaujama importuojant ir eksportuojant prekes ir kurie muitinei pavesti tikrinti ES pasienyje. Suderinamumas su kitomis išlaidų programomis, tokiomis kaip „Fiscalis 2020“, struktūrinių reformų rėmimo programa ar „Hercule III“, ir atitinkamomis jų politikos sritimis taip pat buvo pasiektas pakankamu mastu, išvengiant dubliavimosi ir užtikrinant papildomumą.

Šiam suderinamumui užtikrinti buvo naudojami keli mechanizmai, pavyzdžiui, įvairių Komisijos tarnybų susitikimai ir tarpžinybinės konsultacijos, mišrios projektų ir ekspertų grupės, įvairių Komisijos tarnybų stebėtojų dalyvavimas projektų grupių susitikimuose ar veikloje arba įvairių Komisijos tarnybų pareigūnų atliekamas projektų pasiūlymų vertinimas. Nepaisant pastebėtų teigiamų rezultatų, atlikus vertinimą ir kitos finansavimo programos poveikio vertinimą,

nustatyta, kad tam tikrose srityse būtų galima užtikrinti tolesnį papildomumą ir sinergiją. Pavyzdžiui, būtų galima ieškoti papildomos sinergijos su po programos „Hercule III“ įgyvendinama duomenų saugyklų kūrimo ar bendros duomenų analizės programa arba su Vidaus saugumo fondu ir Sienų valdymo ir vizų priemone, siekiant bendresnio ir įvairius sektorius apimančio veiklos lygmens požiūrio. Dar viena potenciali įvardyta sritis, kurioje būtų galima didinti suderinamumą, yra bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis įgyvendinant ES ir tarptautinius aplinkosaugos tikslus.

Galiausiai vertinime pasiūlyta papildomų būdų, kaip pagerinti suderinamumą, pavyzdžiui, labiau struktūrizuoti ar įforminti dalyvaujančių Komisijos tarnybų bendradarbiavimą, laikytis Europos sąveikumo sistemos principų ir rekomendacijų⁷, didinti programos matomumą ir jos papildomumą kitų ES fondų atžvilgiu valstybėse narėse arba ieškoti IT sinergijos su kitomis ES programomis, kuriose naudojamos svarbios elektroninės sistemos.

Paskesnei iniciatyvai galėtų būti naudingas pateiksimas Reglamento dėl aukšto lygio viešojo sektoriaus sąveikumo visoje Sąjungoje pasiūlymas⁸, kad būtų dar labiau užtikrinta vientisa įvairių sričių ir tarpvalstybinė sąveika. Tai taip pat padėtų nustatyti sėkmingus sprendinius ir praktinę patirtį, kuri galėtų būti naudinga kitiems.

5. AKTUALUMAS

Muitų sąjunga yra esminis ir neatsiejamas bendrosios rinkos veikimo elementas. Muitų teisės aktai priklauso išimtinai ES kompetencijai, todėl yra priimami ES lygmeniu, tačiau juos įgyvendina valstybės narės. Taigi, kad muitų sąjunga veiktų sklandžiai, pirmiausia tiesiogiai suinteresuotos muitinių administracijos, kurioms vis dažniau reikia keistis informacija, bendradarbiauti ir stiprinti savo administracinius gebėjimus. Antrinė tikslinė auditorija, į kurios poreikius taip pat reikėtų atsižvelgti, yra ekonominės veiklos vykdytojai.

Programos aktualumas buvo patvirtintas atlikus vidurio laikotarpio įvertinimą, kuriame padaryta išvada, kad programos konkretūs ir veiklos tikslai atitiko susijusių suinteresuotųjų subjektų poreikius ir kad be programos nebūtų buvę įmanoma įgyvendinti plataus užmojo politikos. **Todėl atliekant galutinį įvertinimą daugiausia dėmesio skirta tolesniam aktualumui atsižvelgiant į pokyčius, kurie įvyko po vidurio laikotarpio peržiūros, visų pirma „Brexit’ą“ ir COVID-19 pandemiją. Be to, atliekant įvertinimą nagrinėta, ar programa suderinta su problemomis ir veiksmiais, nustatytais 2020 m. Muitų sąjungos kėlimo į kitą lygmenį veiksmų plane⁹**, kuriame siūloma peržiūrėta muitų sąjungos strategija.

⁷ Žr. „[The European Interoperability Framework in detail | Joinup \(europa.eu\)](https://joinup.europa.eu/)“.

⁸ Įtraukta į Komisijos 2022 m. darbo programą, 7 psl. ([resource.html \(europa.eu\)](https://resource.html.europa.eu/))

⁹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui „Muitų sąjungos kėlimo į kitą lygmenį veiksmų planas“, COM(2020) 581 *final*.

Atlikus galutinį įvertinimą paaiškėjo, kad **programa tebėra aktuali ir reikalinga**, o suinteresuotųjų subjektų poreikiai nuo vidurio laikotarpio įvertinimo iš esmės nepasikeitė. Tai taip pat atitinka **po 2020 m. vykdysimos programos „Muitinė“ poveikio vertinimą – jame šie poreikiai buvo patvirtinti**. Be to, **2020 m. Muitinės veiksmų plane pasiūlyta veiksmų, kurie yra susiję su programos konkrečiais ir veiklos tikslais**, taigi patvirtinama, kad jie tebėra aktualūs. Siūlomi veiksmai, gerai atitinkantys programos tikslus, buvo susiję su rizikos valdymu, elektroninės prekybos valdymu, skatinimu laikytis reikalavimų ir operatyviniu muitinių bendradarbiavimu¹⁰.

Nustatyta, kad programa tebėra ypač aktuali atsižvelgiant į **poreikį suderinti muitų sąjungos taisyklių taikymą ir veiksmingą įgyvendinimą**. Atliekant vertinimą muitinės, taip pat ir ekonominės veiklos vykdytojai nurodė, kad programos veikla padėjo valstybėms narėms suvienyti jėgas ir taip priartėti prie bendresnio šių taisyklių supratimo. Svarbiais šios veiklos aspektais buvo laikomi tinklų kūrimas, keitimasis idėjomis ir praktika, taip pat bendrų gairių ir standartų rengimas. Muitinės taip pat patvirtino, **kad ir toliau reikalinga programa, pagal kurią valstybėms narėms būtų teikiama parama muitinės procedūroms skaitmenizuoti ir modernizuoti, o šis procesas tebevyksta**.

Apklausti ekonominės veiklos vykdytojai apskritai **reikalavo dar labiau supaprastinti ir suderinti muitų teisės aktus ir procesus, taip patvirtindami, kad tai yra nuolatinis poreikis**. Kalbant apie programos valdymą, **kai kurie ūkio subjektai ragino aktyviau bendradarbiauti ir bendrauti su verslo sektoriumi**, taip pat geriau teikti informaciją įmonėms. Tai jau buvo rekomenduota programos vidurio laikotarpio įvertinime ir bus vertinama per kitą finansavimo laikotarpį.

Apskritai programa gerai prisitaikė prie nenumatytų įvykių, tokių kaip COVID-19 ir Jungtinės Karalystės išstojimas iš Europos Sąjungos. **Programos veikla prisidėjo prie pasirengimo Jungtinės Karalystės išstojimui iš ES** ir parodė gebėjimą lanksčiai reaguoti į nenumatytus pokyčius. Muitinės buvo reguliariai informuojamos apie pažangą šioje srityje ir dalyvavo įvairiuose šiuo klausimu rengiamuose susitikimuose bei seminaruose¹¹. Šioje pagrindinėje srityje buvo imtasi konkrečių bendrų veiksmų siekiant remti Sąjungos teisės aktų rengimą, taikymą ir įgyvendinimą. 2019 m. taip pat buvo teikiama konkreti parama mokymams, susijusiems su pasirengimu Jungtinės Karalystės išstojimui iš Europos Sąjungos¹². Be to, laiku ir koordinuotai buvo parengti ir įgyvendinti visos Europos sistemų, tokių kaip Eksporto kontrolės sistema (ECS), Naujoji kompiuterizuota tranzito sistema (NCTS) ir kt., pakeitimai. Nepaisant šio teigiamo

¹⁰ Veiksmų plane ši sritis įvardyta kaip „vieninga muitinė“.

¹¹ Tokių mokymų pavyzdys – 2019 m. vasario 13 d. surengtas techninis seminaras ekspertams (ES 27) dėl Jungtinės Karalystės išstojimo iš ES poveikio muitinės IT (CPG/054/047). Šis susitikimas buvo skirtas ekspertams, reguliariai dalyvaujantiems Elektroninių muitinių koordinavimo grupės (ECCG) veikloje.

¹² Rengiant paspartinto kvalifikacijos kėlimo ir muitinių prisijungimo mokymo programas, kuriomis tiesiogiai naudojasi nacionalinės institucijos.

įvertinimo, muitinės, su kuriomis konsultuotasi, mano, kad **šioje srityje vis dar reikalinga tolesnė programos parama.**

Programa taip pat tinkamai prisitaikė prie COVID-19 pandemijos ir naujosios tikrovės. Tiek muitinės, tiek ekonominės veiklos vykdytojai, su kuriais buvo konsultuojamasi, sutiko, kad **už muitinės klausimus atsakingos Komisijos tarnybos greitai reagavo į krizę** – priėmė teisės aktus, išleido gaires ir aktyviai padėjo valstybėms narėms ir įmonėms, kad būtų užtikrintas lankstumas, susijęs su muitinės prievolėmis ir muitiniu įforminimu. Pagal programą numatyta veikla po tam tikrų **pradinių trukdžių ir vėlavimų, susijusių su bendrais veiksmais ir naujų IT sistemų bandymais, buvo tinkamai pritaikyta prie situacijos.** Tačiau atrodo, kad **virtualesnė aplinka paveikė tinklų kūrimo galimybes, o kai kurios muitinės mano, kad programos valdymo sistemos yra pasenusios ir nepritaikytos prie naujosios tikrovės, kurioje daugėja virtualių darbo ir tinklų kūrimo būdų.**

Ekonominės veiklos vykdytojai nurodė, kad į du aktualėjančius poreikius – **e. prekybos valdymą ir muitinės procesų technologines naujoves** – Komisija ir valstybės narės nepakankamai atsižvelgė įgyvendindamos programą, taip patvirtindami, kad programa ir toliau išlieka aktuali.

6. ES PRIDĖTINĖ VERTĖ

Muitų politika priklauso išimtinai ES kompetencijai. Tačiau ES muitų teisės aktų įgyvendinimas tenka valstybėms narėms. Vien ES teisinės sistemos nepakanka, kad būtų užtikrintas tinkamas muitų sąjungos veikimas. Siekiant užtikrinti darnų ir nuoseklų ES muitų teisės aktų taikymą nacionaliniu lygmeniu, šią sistemą reikėtų papildyti programoje „Muitinė 2020“ numatytais pagalbinėmis priemonėmis.

Kaip jau minėta, programa „Muitinė 2020“ atliko svarbų vaidmenį remiant visus SMK įgyvendinimo aspektus. SMK būtų įgyvendinamas ir be programos, tačiau, jei nebūtų teikiama parama pagal programą, tai tikriausia būtų sunkiau įgyvendinti ir būtų mažiau suderinta. Programa „Muitinė 2020“ užtikrinamas EIS finansinis tvarumas, kuris yra labai svarbus siekiant užtikrinti tiekimo grandinės duomenų ir su rizika susijusios informacijos prieinamumą ir dalijimąsi jais. Dėl šių aspektų programa „Muitinė 2020“ padėjo kurti **masto ekonomiją ir didinti efektyvumą**, – taip nacionalinėms administracijoms, o dažnai ir ekonominės veiklos vykdytojams padedama sutaupyti laiko ir išteklių, ypač kalbant apie dalyvaujančias šalis, kurių muitinių administracijos yra mažesnės ir kurios turi mažiau išteklių. Viskas, kas susiję su centrinių IT sistemų suderinamumu ir tarpusavio ryšiu, yra ES pridėtinė vertė. Centrinės EIS struktūros simbiotinės ypatybės neturi sau lygių ir nėra galimybių jų atgaminti nacionaliniu lygmeniu.

Atliekant bendrus veiksmus buvo sutelkta dalyvaujančių šalių patirtis ir žinios, o administracijoms suteiktos **neprilygstamos galimybės bendradarbiauti**, bendrauti ir kurti tinklus; Galiausiai jie padeda didinti pasitikėjimą ir pasiekti didesnę taikomų metodų ir praktikos

konvergenciją. Tas pats pasakytina ir apie mokymo veiklą – ji ne tik padėjo nacionalinėms muitinių administracijoms geriau suprasti ir įgyvendinti ES muitų teisės aktus bei su jais susijusias procedūras, bet ir padėjo tai daryti (ko gero tai dar svarbiau) labiau suderintu būdu. Efektyvumas padidėjo labiausiai, ypač tose dalyvaujančiose šalyse, kurios neturėjo patirties konkrečioje srityje arba neturėjo gerai parengtų nacionalinių mokymo programų. Šioms šalims būtų buvę sunku ir brangiau jas sukurti savarankiškai, arba jos galbūt iš viso nebūtų jų kūrusios. Galiausiai programa „Muitinė 2020“ padėjo suderinti nacionalinius metodus, skatinti pasitikėjimą ir kurti bendrą istoriją bei bendrą viziją.

Jei programos nebūtų buvę, dalyvaujančios šalys būtų daug sunkiau bendradarbiavusios remdamosi tinkamos struktūros neturinčiais ryšiais, taikydamos oficialius ir daug laiko reikalaujančius būdus ir abipusiškumo principu pagrįstus susitarimus (dvišalius ar daugiašalius susitarimus, kurių nuostatos taikomos abipusiškai) – juos praktiškai įgyvendinti ir prižiūrėti būtų buvę daug sunkiau ir brangiau. Atsižvelgiant į programos „Muitinė 2020“ operacijų mastą (vertinamą pagal bendrų veiksmų absoliutųjį skaičių), klausimų įvairovę, jų europinį aspektą arba Europos lygmens dalyvavimą veiksmuose ir mokymuose, sunku įsivaizduoti galimybes panašią veiklą organizuoti bet kuriuo kitu lygmeniu. Jei ateityje nebūtų finansuojamas Europos informacinių sistemų tolesnis tobulinimas ir priežiūra, tęsti jų naudojimą likusiu laikotarpiu būtų sunku. Kiltų didelė rizika, kad jos pasentų, būtų prarasta masto ekonomija, o sumažėjusios bendros sąnaudos vėl išaugtų.

Programa „Muitinė 2020“ padėjo pasiekti realių rezultatų, o muitinių pareigūnams – įgyti įgūdžių ir keistis patirtimi. Jei programa nebūtų toliau įgyvendinama, tikriausiai jokie jos rezultatai neišliktų ilgiau nei trumpuoju laikotarpiu. Tebeliktų esami skirtumai, o per daugelį bendradarbiavimo metų sukurti tinklai suirtų.

7. IŠVADOS IR ĮGYTA PATIRTIS

Atlikus vertinimą paaiškėjo, kad įgyvendinant programą **veiksmingai pasiekti jos tikslai ir ja labai prisidedama prie muitų sąjungos** tinkamo veikimo gerinimo ir jos modernizavimo. Įgyvendinant programą buvo skatinamas bendradarbiavimas ir informacijos mainai – nuo palankesnių sąlygų strateginiu lygmeniu pasiekti konvergenciją užtikrinimo iki veiklos lygmens metodų, aiškinimo, administracinių procedūrų, geriausios patirties ir taisyklių suderinimo. Ši programa yra ypač svarbi pereinant prie bepopierės muitinės aplinkos, remiant muitinėms skirtų EIS kūrimą ir veikimą, užtikrinant jų finansinį tvarumą, tiekimo grandinės duomenų ir su rizika susijusios informacijos prieinamumą ir keitimąsi jais.

Atliekant **efektyvumo** vertinimą dėl sunkumų programos „Muitinė 2020“ veiklos naudą įvertinti pinigine išraiška nebuvo galima padaryti tikslios išvados, koku mastu programos ištekliai buvo panaudoti kuo geresniems rezultatams pasiekti kuo mažesnėmis sąnaudomis. Vis dėlto, atsižvelgiant į išvadas dėl veiksmingumo ir išlaidų duomenis, paaiškėjo, kad **apskritai programa davė naudą ES ir nacionalinėms muitinėms už pagrįstą kainą.**

Įvertinimo išvadose teigiamai vertinamas **programos „Muitinė 2020“ suderinamumas su platesne ES politika**, ypač kalbant apie draudimus ir apribojimus, kuriuos muitinės turi taikyti pasienyje (ir jais neapsiribojant). Įvertinime taip pat **buvo patvirtinta programos pridėtinė vertė**, sukuriamą remiant visus SMK įgyvendinimo aspektus, o tam būtini ES lygmens sprendimai, skirti ES problemoms spręsti, ir glaudus valstybių narių bendradarbiavimas. Programa padėjo užtikrinti sąveikių ir tarpusavyje susietų Europos informacinių sistemų finansinį tvarumą ir laikytis SMK nustatytų reikalavimų – kurti masto ekonomiką ir didinti efektyvumą. Galiausiai, atlikus vertinimą paaiškėjo, kad **programa tebėra aktuali, ypač atsižvelgiant į nacionalinių muitinių administracijų**, kurios yra pagrindinės jos naudos gavėjos, **poreikius**. Apskritai programa ir toliau atitinka suinteresuotųjų subjektų poreikius, yra tinkamai pritaikoma prie nenumatytų įvykių (pvz., COVID-19 ir Jungtinės Karalystės išstojimo iš Europos Sąjungos) ir atliepia problemas bei prioritetus, nustatytus kitos muitinės programos poveikio įvertinime ir 2020 m. Muitinės veiksmų plane.

Nepaisant padarytos pažangos, analizė pagal penkis vertinimo kriterijus atskleidė nemažai sunkumų ir išryškino įgytą patirtį. Joje nurodytos šios sritys, kurias reikia tobulinti:

- Atlikus vertinimą paaiškėjo, kad **muitinio tikrinimo priemonės taikomos skirtingai**, o tai rodo, kad būtų galima persvarstyti taikomą rizikos valdymo sistemą. Be to, keli suinteresuotieji subjektai kaip neišspręstą problemą nurodė sukčiavimą elektroninėje prekyboje, o kai kurios muitinės mano, kad vis dar reikalinga tolesnė programos parama dėl JK išstojimo iš Europos Sąjungos padarinių. Tai atitinka Europos Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl muitinio tikrinimo¹³ ir Muitų sąjungos iššūkių žinovų grupės 2022 m. ataskaitoje dėl muitų sąjungai kylančių iššūkių¹⁴ pateiktą įvertinimą. Atsižvelgiant į tai, būsimų programų veiksmai galėtų būti rengiami taip, kad būtų galima pašalinti tokius skirtumus.
- Atlikus vertinimą paaiškėjo, kad, nepaisant didelės IT struktūrų ir sistemų kūrimo pažangos, kai kurios SMK numatytos IT sistemos dar nesukurtos arba neatnaujintos, **todėl ekonominės veiklos vykdytojai nejaučia SMK naudos** ir reiškia susirūpinimą dėl sudėtingos muitinės IT aplinkos. Jie pabrėžė, kad reikia toliau paprastinti ir derinti muitų teisės aktus ir procesus. Tai atitinka SMK įgyvendinimo tarpinio įvertinimo rezultatus, pagal kuriuos nustatyta, kad *„daugelis taisyklių vis dar nėra vienodai taikomos visose valstybėse narėse. Visiškas muitinės procesų automatizavimas vis dar nepasiektas <...>, nors svarbūs etapai jau užbaigti.“*¹⁵

¹³ Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 04/2021 „Muitinis tikrinimas: nepakankamas suderinimas daro žalą ES finansiniams interesams“

¹⁴ Žr. [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). Ataskaitoje teigiama, kad „nacionalinės muitinės vis dar skirtingai taiko taisykles ir procedūras, ir muitinėms vis sunkiau vykdyti sienų kontrolę“.

¹⁵ Žr. [KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINĮ DOKUMENTAS. VERTINIMO SANTRAUKA. Sąjungos muitinės kodekso įgyvendinimo TARPINIS VERTINIMAS. Europos Sąjungos leidinių biuras \(europa.eu\)](#)

- Atlikus vertinimą nustatyta, kad būtų galima ieškoti **papildomos sinergijos** su po programos „Hercule III“ įgyvendinama programa, pavyzdžiui, kuriant duomenų saugyklas arba atliekant bendrą duomenų analizę, arba su kitomis ES programomis, kuriose naudojamos svarbios elektroninės sistemos. Vertinime teigiama, kad esamas koordinavimas Komisijoje yra tinkamas, tačiau pabrėžiama, kad, atsižvelgiant į sparčiai besikeičiantį pasaulį, reikia nuolat ieškoti būdų, kaip geriau koordinuoti veiklą su kitomis tarnybomis. Vertinime taip pat pabrėžta, kad reikia didinti programos matomumą. Be to, SMK įgyvendinimo tarpiniame įvertinime nurodyta, kad *„įgyvendinant SMK ne iki galo išnaudota galima sinergija su susijusiomis politikos priemonėmis ir trūksta tinkamo mutinės ir kitų atitinkamų nacionalinių administracijų, atsakingų už ES politikos priemonių taikymą pasienyje, veiklos koordinavimo.“*
- Vertinimo proceso metu paaiškėjo, kad Komisijai ir valstybėms narėms vertėtų **daugiau dalytis mutinės duomenimis**. Tai, be kita ko, padėtų geriau įvertinti atliktų investicijų sąnaudas ir naudą. Muitų sąjungos iššūkių žinovų grupės 2022 m. ataskaitoje taip pat pabrėžtas geresnių mutinės duomenų poreikis. Tai, kad programa turėtų būti orientuota į šį tikslą, matyti iš jų išsamios 2-osios rekomendacijos *„Įdiegti naują požiūrį į duomenis, orientuotą į geresnės kokybės duomenų gavimą <...>“*: *„Esamą 2021–2027 m. biudžetą būtų galima perskirstyti šioms tikslams pasiekti.“*¹⁶
- Atlikus vertinimą paaiškėjo, kad programa tebėra aktuali finansuojant šios srities **IT infrastruktūros** ir sistemų kūrimą, diegimą ir **eksploatavimą**, nes tam reikia daug išteklių ir galima gauti naudos dėl masto ekonomijos ir aprėpties. Tai atitinka Muitų sąjungos iššūkių žinovų grupės 2022 m. ataskaitos 9-ąją rekomendaciją: *„Tinkamai aprūpinti mutinės išteklių ir įrangą ir ugdyti jų įgūdžius, kad jos būtų pajėgios vykdyti savo misiją“*.
- Atlikus vertinimą patvirtinta, kad i) bendri veiksmai suteikė valstybėms narėms galimybę gauti daugiau žinių ir naudotis platesniu ekspertų ratu, nei jos galėtų veikdamos atskirai, ir kurti masto ekonomiką ir kad ii) ekspertų grupės gerina operatyvinį bendradarbiavimą ir prisideda prie nuoseklesnio muitų teisės aktų taikymo. Tačiau taip pat paaiškėjo, kad vadovauti ekspertų grupėms yra sudėtinga ir kad nė viena ekspertų grupė neįtraukia visų valstybių narių; todėl bendradarbiavimas neišvengiamai yra ribotas. Atsižvelgiant į tai, programos „Muitinė 2020“ nuostatų gali nepakakti visiems dabartiniais muitų sąjungai kylantiems iššūkiams spręsti ir, kaip nurodyta Muitų

¹⁶ 2-oji rekomendacija yra tokia: *„Įdiegti naują požiūrį į duomenis, orientuotą į geresnės kokybės duomenų gavimą iš komercinių šaltinių, užtikrinant, kad būtų atliekamas kryžminis jų patikrinimas visoje grandinėje, jais geriau dalytusi administracijos ir jie būtų geriau naudojami ES rizikai valdyti. Paaiškinti, kurie privatūs subjektai, įskaitant e. prekybos platformas, privalo teikti duomenis, ir numatyti, kiek atsieitų reikalavimų nesilaikymas. Suteikti įmonėms galimybę duomenis mutinės formalumams atlikti pateikti viename punkte ir naudotis vieno langelio sistema ir (arba) portalu. Duomenys turi būti saugomi ir tinkamai tvarkomi centrinėje duomenų saugykloje. Esamą 2021–2027 m. biudžetą būtų galima perskirstyti šioms tikslams pasiekti.“*

sąjungos iššūkių žinovų grupės 2022 m. ataskaitoje, gali prireikti įsteigti naują operacinį subjektą, kurio paslaugomis naudotųsi valstybės narės ir kuris koordinuotų jų pastangas, labiau integruotų bendradarbiavimą ir taip užtikrintų vieningą muitų sąjungos veikimą.

Atlikusi programos vidurio laikotarpio įvertinimą, Komisija pateikė veiksmų planą, kaip įgyvendinti 13 tuomet pateiktų rekomendacijų. Jos apima programavimą ir projektavimą, įgyvendinimą, stebėseną ir ataskaitų teikimą ir komunikaciją. Keletas veiksmų buvo įgyvendinta, o kai kurie tebevykdomi pagal naująją programą. Apskritai Komisija šiuos iššūkius pripažįsta ir siekia juos spręsti įgyvendindama 2021–2027 m. programą „Muitinė“.