

Bruksela, 22 listopada 2022 r.
(OR. pl)

15105/22

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	18 listopada 2022 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 635 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY dotyczące oceny końcowej programu „Cła 2020”

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 635 final.

Zał.: COM(2022) 635 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.11.2022 r.
COM(2022) 635 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące oceny końcowej programu „Cła 2020”

{SWD(2022) 363 final}

1. KONTAKST

Unia celna jest fundamentem UE i zasadniczym elementem funkcjonowania jednolitego rynku. Terytorium unii celnej UE podlega wspólnym zasadom i procedurom ustanowionym w unijnym kodeksie celnym (UKC)¹. Wymagają one poprawnego i jednolitego wdrożenia oraz stosowania we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto polityka celna i administracja celna muszą być stale dostosowywane do współczesnych realiów handlowych, rosnących obowiązków i nowoczesnych narzędzi komunikacji. UKC jest celem pośrednim w procesie modernizacji organów celnych UE, mającym na celu wyeliminowanie papierowej formy dokumentów i osiągnięcie w pełni zautomatyzowanej unii celnej. Unijny program „Cła 2020”, wieloletni program działania w odniesieniu do cel w UE, który został ustanowiony [rozporządzeniem \(UE\) nr 1294/2013](#), jest niezbędny dla wsparcia wdrożenia UKC. Zapewnia on niezbędne środki na funkcjonowanie istniejących europejskich systemów informacyjnych dla organów celnych (oraz na rozwój nowych, wymaganych do wdrożenia UKC) oraz na ułatwienie i wzmocnienie współpracy między krajowymi administracjami celnymi.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 3 rozporządzenia (UE) nr 1294/2013, który nakłada na Komisję obowiązek przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie śródkresowej i końcowej oceny programu „Cła” oraz stanowi, że oceny te przeprowadza niezależny zewnętrzny podmiot oceniający, zlecono przeprowadzenie badania zewnętrznego w celu wsparcia końcowej oceny programu. Jego wyniki przedstawiono w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji i stanowią one podstawę niniejszego sprawozdania.

Niniejsza ocena końcowa opiera się na śródkresowej ocenie programu „Cła”, która została opublikowana w 2019 r. Jej celem jest ocena programu „Cła 2020” od jego rozpoczęcia 1 stycznia 2014 r. aż do zakończenia jego realizacji 31 grudnia 2020 r. W ocenie wzięto pod uwagę pełny zakres działań finansowanych w ramach programu i uczestniczących w nim zainteresowanych stron.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1294/2013 w obecnym sprawozdaniu przedstawiono wyniki oceny końcowej dotyczące: (i) postępów dokonanych pod względem osiągnięcia celów programu; (ii) oszczędności kosztowej poszczególnych finansowanych działań; (iii) spójności programu i jego wkładu w szerszą politykę i priorytety UE; (iv) dalszej adekwatności programu; oraz (v) wartości dodanej działań na poziomie UE. W całej analizie uwzględniono skutki długoterminowe i trwałość efektów programu.

¹ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny](#) (Dz.U. L 269 z 10.10.2013, s. 1).

2. SKUTECZNOŚĆ

Celem ogólnym programu jest wspieranie funkcjonowania i modernizacji unii celnej w drodze współpracy między uczestniczącymi państwami, ich organami celnymi i reprezentantami tych organów.

W ocenie potwierdzono, że program „Cła 2020” był kluczowym instrumentem wspierającym wdrożenie i spójne stosowanie nowych ram legislacyjnych dotyczących cel (UKC). Miał on szczególne znaczenie w odniesieniu do stopniowego **rozwoju i funkcjonowania europejskich systemów informacyjnych dla organów celnych, tworząc środowisko informatyczne oparte na współpracy**, w którym organy celne współpracują ze sobą i dzielą się danymi dotyczącymi łańcucha dostaw oraz informacjami istotnymi z punktu widzenia ryzyka.

Europejski system informacyjny dla organów celnych finansowany w ramach programu zapewnił środki umożliwiające zautomatyzowaną, solidną i wiarygodną wymianę danych między krajowymi administracjami celnymi oraz z przedsiębiorcami i innymi organami rządowymi. Liczba komunikatów wymienianych między administracjami celnymi za pośrednictwem bezpiecznej platformy wspieranej w ramach programu rosła nieprzerwanie od 2014 r., osiągając około 8,4 mld tylko w 2020 r. Niektóre wymiany informacji z przedsiębiorcami uległy znacznej poprawie dzięki wdrożeniu unijnego portalu celnego dla przedsiębiorców oraz specjalnych portali dla przedsiębiorców w niektórych systemach². Portale te scentralizowały dostęp do kilku europejskich systemów informacyjnych dla organów celnych, a tym samym umożliwiły wymianę danych między organami celnymi a przedsiębiorcami w jednolity sposób. Świadczyły one usługi dla przedsiębiorców w zakresie składania wniosków i dodatkowych informacji oraz otrzymywania powiadomień od organów celnych. Wymiana informacji z innymi organami rządowymi była promowana poprzez unijny system jednego okienka w dziedzinie cel służącego do wymiany świadectw (EU CSW-CERTEX), który łączył krajowe systemy celne państw uczestniczących z bazami danych UE³ zarządzającymi dokumentami uzupełniającymi związanymi z wymogami niedotyczącymi cel, takimi jak wspólne zdrowotne dokumenty wejścia, zezwolenia FLEGT na przywóz drewna i produktów z drewna oraz świadectwa kontroli produktów ekologicznych.

Wspólne działania w ramach programu „Cła 2020” stanowiły **instrument wymiany wiedzy i dobrych praktyk** między organami celnymi oraz z innymi organami rządowymi w państwach uczestniczących. Dzięki wszystkim rodzajom wspólnych działań, w tym zespołom ekspertów (nowe narzędzie wspierające wzmocnioną współpracę operacyjną na podstawie regionalnej lub tematycznej), program pomógł w opracowaniu wytycznych oraz w określeniu,

² System Upoważnionych Przedsiębiorców, Europejski System Wiążącej Informacji Taryfowej-3 oraz arkusze informacyjne dotyczące procedur specjalnych.

³ Tj. zintegrowany skomputeryzowany system weterynaryjny (TRACES) oraz system wydawania licencji na substancje zubożające warstwę ozonową.

rozpowszechnieniu i przyjęciu najlepszych praktyk, co doprowadziło do poprawy metod pracy oraz bardziej spójnego i zharmonizowanego stosowania prawa Unii w zakresie cel i kwestii powiązanych. **Wspólne działania pomogły również w przygotowaniu nowych inicjatyw ustawodawczych**, takich jak wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego unijne środowisko jednego okienka w dziedzinie cel⁴, przyczyniając się tym samym do modernizacji unii celnej i lepszego funkcjonowania jednolitego rynku.

Działania szkoleniowe w ramach programu „Cła 2020” odegrały ważną rolę we wspieraniu bardziej spójnego stosowania nowych ram legislacyjnych dotyczących cel (UKC), które zaczęły obowiązywać w okresie finansowania. Ułatwiło to ich zrozumienie zarówno przez organy celne, jak i przedsiębiorców, przyczyniając się do sprawniejszego wdrożenia. Wraz z kilkoma wspólnymi działaniami działania szkoleniowe dostarczyły również wytycznych w ramach przygotowań do wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej.

Program „Cła 2020” **zbudował zaufanie** między administracjami celnymi i ich reprezentantami oraz promował powiązania zawodowe i wymianę, które kontynuowano poza działaniami w ramach programu szczegółowego. Te możliwości tworzenia sieci kontaktów, które zawsze uważano za kluczowy element programu, uległy jednak pewnemu ograniczeniu wraz z pandemią COVID-19, co rodzi potrzebę ponownej oceny sposobu optymalizacji wykorzystania spotkań bezpośrednich i internetowych, a także zbadania bardziej odpowiednich platform lub kanałów, które mogą zapewnić kontynuację tworzenia sieci kontaktów za pośrednictwem środków wirtualnych, w celu zastąpienia lub uzupełnienia dotychczasowych sposobów tworzenia sieci kontaktów.

W związku z powyższym w ocenie wykazano, że program „Cła 2020” **pozytywnie wpłynął na funkcjonowanie i modernizację unii celnej i rynku wewnętrznego**, wspierając tym samym legalny handel i zapobiegając nielegalnej działalności. **Program wspierał legalną działalność gospodarczą** na różne sposoby. Po pierwsze, **finansowana w ramach programu transformacja cyfrowa procedur celnych uprościła i zharmonizowała niektóre z nich** (i oczekuje się, że proces ten będzie postępować w miarę uruchamiania kolejnych systemów), zmniejszając tym samym koszty przestrzegania przepisów i zwiększając pewność prawa dla przedsiębiorców, co ostatecznie wzmacnia konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw. Po drugie, materiały szkoleniowe dostępne zarówno dla organów celnych, jak i przedsiębiorców również wspierały realizację tego celu. Ponadto najlepsze praktyki wynikające ze wspólnych działań przyczyniły się do poprawy warunków i procedur podejmowania wymiany handlowej.

Jak już wspomniano, **transformacja cyfrowa jest wciąż trwającym procesem, a niektóre systemy informatyczne przewidziane w UKC nie zostały jeszcze opracowane ani**

⁴ COM (2020) 673 final

zaktualizowane⁵, co opóźnia osiągnięcie oczekiwanych korzyści. Przedsiębiorcy, z którymi przeprowadzono konsultacje, dostrzegają możliwość wprowadzenia większych ułatwień w handlu w ogóle i podkreślają wyzwania związane ze złożonością środowiska informatycznego, stopniowym rozwojem komponentów krajowych przez państwa członkowskie oraz niewystarczającą komunikacją w tym zakresie. Chociaż kwestie te są związane przede wszystkim z polityką i leżą głównie w gestii państw członkowskich UE, wskazują one na możliwość dążenia do większego zaangażowania przedsiębiorców w ramach kolejnej odsłony programu.

Zgodnie z oceną **program wspierał organy celne w zapobieganiu nielegalnej działalności**, a tym samym w ochronie interesów finansowych i gospodarczych Unii i państw członkowskich. Proces transformacji cyfrowej, który był wspierany w ramach programu „Cła 2020”, zapewnia środki do prowadzenia zautomatyzowanych kontroli, weryfikacji krzyżowej i walidacji danych, co potencjalnie przyczynia się do ograniczenia nadużyć finansowych i błędów. Ponadto działania w zakresie budowania zdolności w dziedzinie technologii informacyjnej i wspólne działania (w szczególności nowe zespoły ekspertów) umożliwiły zwiększenie koordynacji między organami celnymi i Komisją w odniesieniu do zapobiegania nadużyciom finansowym. Działania w zakresie budowania kompetencji ludzkich zwiększyły kompetencje funkcjonariuszy celnych w odniesieniu do kontroli na obszarze celnym Unii.

Pomimo tych pozytywnych ustaleń **istnieją dowody na niespójne stosowanie kontroli celnych⁶**, co wskazuje na potrzebę dostosowania ram zarządzania ryzykiem, które Komisja wprowadziła przy wsparciu programu w celu zapobiegania nielegalnej działalności. Ponadto kilka zainteresowanych stron, z którymi się konsultowano, wskazało na **oszustwa związane z handlem elektronicznym jako nierozwiązaną kwestię**.

3. EFEKTYWNOŚĆ

Na program „Cła 2020” przeznaczono budżet w wysokości **531,7 mln EUR** na lata **2014–2020**. Budżet ten jest znacznie wyższy niż 272 mln EUR przeznaczone na poprzedni okres programowania (2007–2013), głównie ze względu na zwiększony nacisk na rozwój europejskiego systemu informacyjnego w kontekście wdrażania UKC. **Blisko 87 % budżetu wydano na opracowanie, obsługę i utrzymanie europejskich systemów informacyjnych dla**

⁵ UKC został zmieniony w 2019 r. w celu przesunięcia terminu wdrożenia trzech systemów krajowych na 2022 r. oraz sześciu systemów transeuropejskich na 2025 r. Systemy te obejmują system dotyczący przywozowych deklaracji skróconych, system dotyczący tranzytu zewnętrznego i wewnętrznego, system dotyczący towarów wyprowadzanych poza obszar celny, system dotyczący gwarancji w odniesieniu do potencjalnych lub istniejących długów, status celny towarów oraz odprawę scentralizowaną.

⁶ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – Kontrole celne: niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym UE (04, 2021).

organów celnych. Te wspólne systemy informatyczne wyraźnie pochłaniają dużą ilość zasobów. Są one jednak niezbędne w codziennej pracy administracji celnej i przynoszą szereg korzyści we wszystkich obszarach działalności celnej. Chociaż nie było możliwe określenie tych korzyści w ujęciu ilościowym, dotyczą one głównie uproszczenia i standaryzacji procedur celnych poprzez automatyzację, skuteczniejszego wdrażania i spójnego stosowania prawa celnego oraz zwiększonej interoperacyjności i wymiany informacji między organami celnymi. Dzięki opracowaniu i obsłudze wspólnych elementów europejskiego systemu informacyjnego program doprowadził do uzyskania znacznych korzyści skali, co pozwoliło uniknąć powielania przez państwa członkowskie działań, a jednocześnie zmniejszyć koszty przestrzegania przepisów i obciążenia administracyjne dla przedsiębiorców. Mimo że w ocenie nie udało się potwierdzić opłacalności działań w zakresie budowania potencjału w dziedzinie technologii informacyjnej (głównie z powodu trudności w ilościowym określeniu korzyści), uzyskano ogólnie pozytywny obraz ich skuteczności.

Wspólne działania stanowiły 11 % przyznanego budżetu i w znacznym stopniu przyczyniły się do realizacji celów programu. Średni koszt na uczestnika przypadający na działanie w przypadku wszystkich rodzajów wspólnych działań (oprócz zespołów ekspertów) wynosił około 742 EUR. Grupy projektowe stanowiły prawie połowę wydatków na wspólne działania, ale są prawdopodobnie najbardziej opłacalnym rodzajem działań ze względu na ich zasięg (ponad 33 000 uczestników) i stosunkowo niski koszt (średni koszt uczestnictwa 676 EUR). Wzmocniły one współpracę i powiązania zawodowe między uczestnikami oraz wsparły przygotowanie nowego prawa celnego i skuteczne wdrożenie obowiązujących przepisów poprzez określenie najlepszych praktyk roboczych w zakresie procedur administracyjnych. W ocenie zasygnalizowano potrzebę poprawy terminowości zaproszeń na spotkania, aby zapewnić udział najlepszych możliwych ekspertów przy możliwie najniższych kosztach. Ze względu na odmienny charakter nowo wdrażanych zespołów eksperckich (a tym samym odmienne dane z monitorowania), trudno jest porównać opłacalność zespołów eksperckich z innymi wspólnymi działaniami. W trakcie oceny podkreślono jednak ich potencjał w zakresie ograniczania kosztów, **ponieważ dają one państwom członkowskim możliwość łączenia zasobów i wiedzy specjalistycznej zamiast działania osobno.**

Mimo że działania związane z **budowaniem kompetencji ludzkich** pochłonęły jedynie 2 % budżetu programu, uważa się, że przynoszą one wysoki stosunek jakości do ceny, zwłaszcza szkolenia w formie elektronicznej, które mogą być wielokrotnie wykorzystywane bez ponoszenia dodatkowych kosztów (poza dokonywaniem niezbędnych aktualizacji). Jak wykazano w ocenie, główne korzyści z działań szkoleniowych w ramach programu „Cła 2020” są związane z bardziej **spójnym stosowaniem prawa celnego, a ostatecznie ze skuteczniejszym i wydajniejszym funkcjonowaniem unii celnej, ponieważ zwiększają one zdolność funkcjonariuszy celnych do wykonywania swoich obowiązków, jak również zrozumienie przepisów celnych przez przedsiębiorców.** Było to szczególnie ważne podczas tej odsłony programu, w której zaczęły obowiązywać nowe ramy legislacyjne dotyczące cel. W związku z tym w 2016 r. wydano unijny program „e-uczenie się” dotyczący UKC, składający

się z 15 modułów wspierających wdrażanie UKC. W kolejnych latach skupiono się głównie na aktualizacji i opracowaniu tłumaczeń istniejących modułów (przy czym rocznie pojawiały się dwa do trzech nowych modułów w języku angielskim). Zgodnie z ich wydaniem w trakcie trwania programu wzrosła również liczba modułów e-uczenia się wykorzystywanych przez państwa uczestniczące. Liczba pobrań publicznie dostępnych modułów e-uczenia się (mianowicie tych dostępnych dla przedsiębiorców) wzrosła z 3 219 w 2014 r. do 30 408 w 2020 r., a liczba krajowych funkcjonariuszy celnych przeszkolonych z wykorzystaniem wspólnych materiałów szkoleniowych UE wzrosła w tym okresie programowania dziesięciokrotnie (z nieco ponad 4 000 w 2014 r. do 40 000 w 2019 r.). Szkolenia te były ogólnie postrzegane jako dobre jakościowo.

4. SPÓJNOŚĆ

Ocena końcowa koncentrowała się na *zewnętrznej spójności* programu z szerszą polityką i priorytetami UE. Ustalenia oceny śródkresowej, która koncentrowała się na *wewnętrznej spójności* między poszczególnymi cechami, składnikami i strukturą programu, pozostają aktualne. W ocenie stwierdzono, że **program „Cła 2020” zarówno wspierał inne inicjatywy i programy UE, jak i czerpał z nich korzyści**. Jak wyszczególniono w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu, przykładem takich wzajemnych powiązań jest przypadek „zakazów i ograniczeń”, które odnoszą się do formalności regulacyjnych nie dotyczących cel (sanitarnych, fitosanitarnych, środowiskowych, rolnych itp.) wymaganych przy przywozie i wywozie towarów, których egzekwowanie na granicach UE powierzono organom celnym. Osiągnięto również w rozsądnym zakresie spójność z innymi programami wydatków, takimi jak „Fiscalis 2020”, program wspierania reform strukturalnych lub program Herkules III, oraz z ich odpowiednimi obszarami polityki, co umożliwiło uniknięcie powielania działań i osiągnięcie komplementarności.

W celu zapewnienia tej spójności zastosowano kilka mechanizmów, takich jak spotkania i konsultacje pomiędzy służbami z udziałem różnych służb Komisji, mieszane grupy projektowe i grupy ekspertów, udział obserwatorów z różnych służb Komisji w spotkaniach lub działaniach grupy projektowej lub ocena propozycji projektów przez reprezentantów z różnych służb Komisji. Pomimo zaobserwowanych pozytywnych wyników, w ocenie, jak również w ocenie skutków przeprowadzonej dla następnego programu finansowania, uwzględniono możliwość przedstawienia dodatkowych uzupełnień i synergii w niektórych obszarach. Na przykład można by zbadać dodatkowe synergie z następcą programu Herkules III w zakresie rozwoju repozytoriów danych lub wspólnej analizy danych, lub z Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentem na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, poprzez dążenie do bardziej połączonych i międzysektorowego podejścia na szczeblu operacyjnym. Współpraca z państwami trzecimi w zakresie realizacji unijnych i międzynarodowych celów środowiskowych została również podkreślona jako potencjalny obszar, w którym można zwiększyć spójność.

Ponadto w ocenie zasugerowano dodatkowe sposoby poprawy spójności, takie jak dalsze ustrukturyzowanie lub sformalizowanie współpracy między zaangażowanymi służbami Komisji, stosowanie zasad i zaleceń europejskich ram interoperacyjności⁷, zwiększenie widoczności programu i jego komplementarności z innymi funduszami UE w państwach członkowskich lub zbadanie synergii informatycznych z innymi programami UE, w ramach których funkcjonują ważne systemy elektroniczne.

Inicjatywa będąca następcą programu mogłaby skorzystać z przygotowywanego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii⁸ w celu dalszego zapewnienia płynnych interakcji międzydomenowych i transgranicznych. Pomogłoby to również określić udane rozwiązania i praktyczne doświadczenia, z których mogliby skorzystać inni.

5. ADEKWATNOŚĆ

Unia celna jest zasadniczym i integralnym elementem funkcjonowania jednolitego rynku. Ze względu na to, że prawo celne należy do wyłącznych kompetencji UE, jest ono przyjmowane na szczeblu unijnym, ale wdrażane przez państwa członkowskie. Bezpośrednie potrzeby w zakresie sprawnego funkcjonowania unii celnej leżą zatem głównie po stronie administracji celnych, które działają w warunkach zwiększonej konieczności wymiany informacji, współpracy i budowania swojego potencjału administracyjnego. Drugorzędnymi grupami docelowymi, których potrzeby należy również uwzględnić, są przedsiębiorcy.

Znaczenie programu „Cła” zostało potwierdzone w ocenie śródkresowej, w której stwierdzono, że szczegółowe i operacyjne cele programu odpowiadały potrzebom zainteresowanych stron oraz że ambitna polityka nie byłaby możliwa bez programu. W ocenie końcowej skupiono się zatem na dalszej adekwatności w świetle wydarzeń, które miały miejsce od czasu oceny śródkresowej, w szczególności brexitu i pandemii COVID-19. Ponadto w ramach oceny zbadano, czy program jest dostosowany do problemów i działań określonych w planie działania dla organów celnych z 2020 r. „Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom”⁹, w którym zaproponowano zmienioną strategię unii celnej.

W ramach oceny końcowej wykazano, że **program nadal jest zarówno istotny, jak i potrzebny**, a potrzeby zainteresowanych stron pozostały w dużej mierze niezmienione od czasu oceny śródkresowej. Jest to również zgodne z oceną skutków programu „Cła” po 2020 r., w której potwierdzono te potrzeby. Ponadto w planie działania dla organów celnych z 2020 r. zaproponowano zestaw działań, które są powiązane z celami

⁷ Zob. [Szczegółowy opis europejskich ram interoperacyjności | Joinup \(europa.eu\)](#)

⁸ Zawartego w programie prac Komisji na 2022 r., s. 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom – plan działania”, COM(2020) 581 final.

szczegółowymi i operacyjnymi programu, co potwierdza ich dalszą adekwatność. Proponowane działania, które są dobrze dostosowane do celów programu, dotyczyły obszarów zarządzania ryzykiem, zarządzania handlem elektronicznym, wspierania przestrzegania przepisów oraz współpracy operacyjnej między organami celnymi¹⁰.

Stwierdzono, że program jest nadal szczególnie istotny w odniesieniu do **potrzeby harmonizacji stosowania i skutecznego wdrażania przepisów unii celnej**. Organy celne, ale także przedsiębiorcy, wskazali w ocenie, że działania w ramach programu pomogły państwom członkowskim zbliżyć się do siebie, a tym samym zbliżyć się do wspólnego zrozumienia tych przepisów. Tworzenie sieci kontaktów, wymiana pomysłów i praktyk, a także formułowanie wspólnych wytycznych i norm były postrzegane jako ważne aspekty tych działań. Organy celne potwierdziły również **ciągłą potrzebę wspierania w ramach programu państw członkowskich w zakresie transformacji cyfrowej i modernizacji procedur celnych, które wciąż trwają**.

Przedsiębiorcy, z którymi przeprowadzono wywiady, na ogół **domagali się dalszego uproszczenia i harmonizacji przepisów i procesów celnych, potwierdzając, że jest to ciągła potrzeba**. W odniesieniu do zarządzania programem **niektórzy przedsiębiorcy wezwali do bardziej proaktywnego zaangażowania i komunikacji z sektorem przedsiębiorstw**, jak również do lepszego informowania przedsiębiorstw. Zostało to już zalecone w ocenie śródkresowej programu i zostanie uwzględnione w następnym okresie finansowania.

Ogólnie rzecz biorąc, dobrze dostosowano program do nieprzewidzianego rozwoju sytuacji, np. wybuchu pandemii COVID-19 i wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. **Działania w ramach programu przyczyniły się do przygotowania podstaw do wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE**, wykazując jego elastyczność w zakresie nieprzewidzianego rozwoju sytuacji. Organy celne były regularnie informowane o postępach w tym zakresie i uczestniczyły w różnych spotkaniach i seminariach¹¹ dotyczących tej kwestii. W tym kluczowym obszarze prowadzono szczegółowe wspólne działania w ramach celu, jakim jest wspieranie przygotowania, stosowania i wdrażania prawa Unii, a w 2019 r. zapewniono również specjalne wsparcie szkoleniowe dotyczące przygotowania na wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej¹². Ponadto zmiany wymagane w systemach transeuropejskich, takich jak system kontroli wywozu, system NCTS i inne, zostały przygotowane i wdrożone

¹⁰ W planie działania obszar ten określono jako „organy celne działające jednomyślnie”.

¹¹ Przykładem tego jest seminarium ekspertów technicznych (UE-27) na temat wpływu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE na systemy informatyczne organów celnych (CPG/054/047), które odbyło się 13 lutego 2019 r. Spotkanie to było skierowane do ekspertów regularnie uczestniczących w pracach Grupy Koordynacyjnej ds. Elektronicznych Systemów Celnych (ECCG).

¹² Poprzez opracowanie programów szkolenia organów celnych do bezpośredniego wykorzystania przez organy krajowe w celu szybkiego podnoszenia kwalifikacji i wdrażania nowych pracowników.

w sposób terminowy i skoordynowany. Pomimo tej pozytywnej oceny konsultowane organy celne uważają, że **nadal potrzebne jest dalsze wsparcie programu w tym obszarze.**

Program dobrze dostosowano również do pandemii COVID-19 i nowej rzeczywistości. Zarówno organy celne, jak i przedsiębiorcy, z którymi przeprowadzono konsultacje, zgodzili się, że **służby Komisji odpowiedzialne za cła szybko zareagowały na kryzys,** przyjmując przepisy, wydając wytyczne i aktywnie wspierając państwa członkowskie i przedsiębiorstwa w celu zapewnienia elastyczności w kwestii obowiązków celnych i odpraw celnych. Jeżeli chodzi o działania w ramach programu, po pewnych **początkowych przerwach i opóźnieniach we wspólnych działaniach i testowaniu nowych systemów informatycznych, program został dobrze dostosowany do sytuacji.** Wydaje się jednak, że bardziej **wirtualne środowisko wpłynęło na możliwości tworzenia sieci kontaktów, a niektóre organy celne uważają, że systemy zarządzania programem są przestarzałe i niedostosowane do nowej rzeczywistości związanej z coraz bardziej wirtualnymi metodami pracy i tworzenia sieci kontaktów.**

Ze swojej strony **przedsiębiorcy** wskazali na **zarządzanie handlem elektronicznym i innowacje technologiczne w procesach celnych** jako dwie zmieniające się potrzeby, które nie zostały w wystarczającym stopniu zaspokojone przez Komisję i państwa członkowskie za pośrednictwem programu, potwierdzając tym samym jego dalszą adekwatność.

6. UNIJNA WARTOŚĆ DODANA

Polityka celna należy do wyłącznej kompetencji UE. Za wdrażanie unijnych przepisów prawa celnego odpowiedzialne są jednak państwa członkowskie. Same ramy prawne UE nie zapewniają w stopniu wystarczającym właściwego funkcjonowania unii celnej. Należy je uzupełniać środkami wspomagającymi, przewidzianymi w programie „Cła 2020” w celu zapewnienia stosowania unijnych przepisów prawa celnego na poziomie krajowym w sposób jednolity i spójny.

Jak wspomniano powyżej, program „Cła 2020” odegrał istotną rolę w kwestii wspierania wszystkich aspektów wdrożenia UKC. Bez wsparcia ze strony tego programu wdrożenie UKC również miałyby miejsce, jednak prawdopodobnie byłoby o wiele trudniejsze i wiązałoby się z mniejszą harmonizacją. Program „Cła 2020” umożliwił stabilność finansowania europejskich systemów informacyjnych, które są niezbędne do zapewnienia dostępności danych dotyczących łańcucha dostaw i informacji istotnych z punktu widzenia ryzyka oraz wymiany tych danych i informacji. W ten sposób program „Cła 2020” wygenerował **korzyści skali** i spowodował **przyrost wydajności,** co pomogło organom krajowym (a często również przedsiębiorcom) w zaoszczędzeniu czasu i zasobów, w szczególności w przypadku państw uczestniczących posiadających mniejsze administracje celne i mniej zasobów. Wszystko, co ma związek z interoperacyjnością i wzajemnymi powiązaniami centralnych systemów informatycznych, stanowi unijną wartość dodaną. Sprzyjające symbiozie funkcje centralnej architektury europejskich systemów informacyjnych są niepowtarzalne i powielenie ich na szczeblu krajowym jest niemożliwe.

Wspólne działania pozwoliły zgromadzić doświadczenie i wiedzę państw uczestniczących, dając administracjom **niepowtarzalne okazje do prowadzenia współpracy**, komunikowania się i tworzenia sieci kontaktów; w szerszej perspektywie budują zaufanie i prowadzą do konwergencji podejść i praktyk. To samo dotyczy działań szkoleniowych, które nie tylko pomogły administracjom celnym w lepszym zrozumieniu i wdrażaniu unijnych przepisów prawa celnego i powiązanych z nim procedur, ale również – co jest prawdopodobnie ważniejsze – w wykonywaniu tych czynności w sposób bardziej jednolity. Największy przyrost wydajności odnotowano w szczególności w tych państwach uczestniczących, które albo nie posiadały wiedzy specjalistycznej w danej dziedzinie, albo nie posiadały dobrze rozwiniętych krajowych programów szkoleń. Dokonanie tego samodzielnie byłoby trudne i bardziej kosztowne lub mogłoby potencjalnie w ogóle nie mieć miejsca. Podsumowując, program „Cła 2020” przyczynił się do zbliżenia krajowych podejść, stworzenia atmosfery zaufania i utworzenia jednolitej narracji oraz wspólnej wizji.

Gdyby program nie istniał, współpraca między państwami uczestniczącymi byłaby znacznie trudniejsza, opierałaby się na nieustrukturyzowanych stosunkach, czasochłonnym kanałach formalnych i porozumieniach o wzajemności (porozumieniach dwustronnych lub wielostronnych, w których przepisy są stosowane na zasadzie wzajemności) – takie rozwiązanie byłoby o wiele trudniejsze i bardziej kosztowne w praktycznym wdrażaniu i utrzymywaniu. Mając na uwadze skalę operacji w ramach programu „Cła 2020” – znaczną liczbę wspólnych działań, wszechstronność zagadnień, ich europejski wymiar czy uczestnictwo w działaniach i szkoleniach na płaszczyźnie ogólnoeuropejskiej – trudno sobie wyobrazić organizację podobnych działań na jakimkolwiek innym szczeblu. Jeżeli chodzi o europejskie systemy informacyjne, gdyby nie zapewniono przyszłego finansowania ich dalszego rozwoju i utrzymania, trudno byłoby z nich korzystać w perspektywie dłuższej niż średniookresowa. Istniałoby znaczne ryzyko, że stałyby się przestarzałe i utraciono by wynikające z nich korzyści skali i oszczędności w obszarze kosztów ogólnych.

Program „Cła 2020” przyniósł faktyczne rezultaty i pomógł funkcjonariuszom celnym w zdobywaniu umiejętności i wymianie doświadczeń. Gdyby program został zakończony, żaden z rezultatów programu prawdopodobnie nie przetrwałby w dłuższej perspektywie. Obecne różnice by się utrzymały, a sieci zbudowane dzięki wieloletniej współpracy uległyby zanikowi.

7. WNIOSKI

W trakcie oceny wykazano, że program okazał się **skuteczny w osiągnięciu wyznaczonych celów** i w **znacznym stopniu przyczynił się do poprawy funkcjonowania unii celnej** oraz do jej unowocześnienia. Sprzyjał współpracy i wymianie informacji – od ułatwiania konwergencji na szczeblu strategicznym po zbliżanie podejść, interpretacji, procedur administracyjnych, najlepszych praktyk i zasad na szczeblu operacyjnym. Program był szczególnie ważny w procesie przechodzenia na w pełni elektroniczne środowisko w sektorze cel, ponieważ wspierał rozwój i funkcjonowanie europejskich systemów informacyjnych dla organów celnych,

zapewniał ich stabilność finansowania oraz dostępność i wymianę danych dotyczących łańcucha dostaw i informacji istotnych z punktu widzenia ryzyka.

Z punktu widzenia **efektywności** trudności w wycenie korzyści płynących z działań w ramach programu „Cła 2020” nie pozwoliły na dokładne określenie w ocenie zakresu, w jakim zasoby programu przyniosły najlepsze możliwe wyniki przy najniższych możliwych kosztach. Uwzględnienie ustaleń dotyczących skuteczności wraz z danymi dotyczącymi kosztów pokazało jednak, że **ogólnie rzecz biorąc, program zapewnił wartość dla UE i krajowych organów celnych przy rozsądnych kosztach.**

W ocenie pozytywnie oceniono **spójność programu „Cła 2020” z szerszą polityką UE**, w szczególności, ale nie tylko, w odniesieniu do zakazów i ograniczeń, które organy celne muszą egzekwować na granicy. **Potwierdzono w niej również wartość dodaną programu**, która polega na wspieraniu wszystkich aspektów wdrażania UKC, co wymaga stosowania unijnych rozwiązań unijnych problemów oraz ścisłej współpracy państw członkowskich. Program umożliwił stabilności finansowania interoperacyjnych i wzajemnie powiązanych europejskich systemów informacyjnych, zapewniając spełnienie wymogów UKC przy osiągnięciu większych korzyści skali i większej skuteczności. Ponadto w ocenie wykazano **dalszą adekwatność programu „Cła”, zwłaszcza w odniesieniu do potrzeb krajowych administracji celnych**, które są jego głównymi beneficjentami. Ogólnie rzecz biorąc, program nadal odpowiada na potrzeby zainteresowanych stron, dzięki temu, że jest dobrze dostosowany do nieprzewidzianego rozwoju sytuacji (np. COVID-19 i wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej) i zajmuje się problemami i priorytetami określonymi w ocenie skutków kolejnego programu „Cła” oraz w planie działania dla organów celnych z 2020 r.

Pomimo poczynionych postępów podczas analizy przeprowadzonej w ramach pięciu kryteriów oceny wskazano na szereg wyzwań i wniosków. Wskazano na następujące obszary, w których konieczna jest poprawa:

- ocena dostarczyła dowodów na **istnienie różnic w stosowaniu kontroli celnych**, co sugeruje, że istnieje możliwość zmiany obowiązujących ram zarządzania ryzykiem. Ponadto kilka zainteresowanych stron odniosło się do oszustw związanych z handlem elektronicznym jako nierozwiązanej kwestii, a niektóre organy celne uważają, że nadal potrzebne jest dalsze wsparcie programowe w zakresie konsekwencji wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Jest to zgodne z oceną przedstawioną w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat kontroli celnych¹³ oraz w sprawozdaniu grupy mędrców z 2022 r. na temat wyzwań stojących przed unią celną¹⁴. W tym kontekście działania w ramach przyszłych

¹³ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – Kontrole celne: niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym UE (04, 2021).

programów mogłyby zostać opracowane tak, aby pomóc w rozwiązaniu problemu takich różnic;

- W ocenie wykazano, że pomimo znacznych postępów poczynionych w zakresie rozwoju struktur i systemów informatycznych, niektóre systemy informatyczne przewidziane w UKC nie zostały jeszcze opracowane lub zaktualizowane, **w związku z czym przedsiębiorcy nie dostrzegają korzyści wynikających z UKC** i wyrażają obawy dotyczące złożoności informatycznego środowiska celnego. Podkreślili oni potrzebę dalszego uproszczenia i harmonizacji przepisów i procesów celnych. Jest to zgodne z wynikami śródkresowej oceny wdrożenia UKC, w której stwierdzono, że „liczne przepisy nadal nie są jednolicie stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Pełna automatyzacja procesów celnych jest nadal w trakcie realizacji (...), nawet jeśli osiągnięto już znaczące cele pośrednie”¹⁵;
- W ocenie stwierdzono, że można by zbadać **dodatkowe synergie** z następcą programu Herkules III np. w zakresie rozwoju repozytoriów danych lub wspólnej analizy danych, lub z innymi programami UE, w ramach których działają ważne systemy elektroniczne. W ocenie uznano istniejącą koordynację w ramach Komisji za dobrą, ale podkreślono potrzebę ciągłego poszukiwania sposobów lepszej koordynacji z innymi służbami w obliczu szybko zmieniającego się świata. W ocenie podkreślono również potrzebę zwiększenia widoczności programu. Ponadto w śródkresowej ocenie wdrożenia UKC wskazano, że „przy wdrażaniu UKC nie wykorzystano w pełni potencjalnych synergii z powiązanymi strategiami politycznymi oraz że brakuje właściwej koordynacji między organami celnymi i innymi właściwymi administracjami krajowymi odpowiedzialnymi za stosowanie polityki UE na granicach”;
- proces oceny wykazał, że warto byłoby, aby Komisja i państwa członkowskie **dzieliły się większą ilością danych celnych**. Pozwoliłoby to m.in. lepiej zmierzyć koszty i korzyści z poczynionych inwestycji. Potrzebę uzyskania danych celnych lepszej jakości podkreśliła również grupa mędrców w swoim sprawozdaniu z 2022 r. Ich szczegółowe zalecenie nr 2 dotyczące „wprowadzenia nowego podejścia do danych, skoncentrowanego na uzyskiwaniu danych lepszej jakości (...)” sugeruje, że w ramach program „Cła” należy skupić się na tym celu: „Istniejący budżet na lata 2021–2027 mógłby zostać przekierowany na te cele”;¹⁶

¹⁴ Zob. [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). W sprawozdaniu stwierdzono, że „między krajowymi organami celnymi utrzymują się rozbieżności w stosowaniu zasad i procedur, a organy celne napotykają coraz większe trudności w kontrolowaniu granic”.

¹⁵ Zob. [DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI – STRESZCZENIE OCENY – ŚRÓDKRESOWA OCENA wdrożenia unijnego kodeksu celnego – Urząd Publikacji UE \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Zalecenie nr 2 brzmi następująco: „wprowadzić nowe podejście do danych, skoncentrowane na uzyskiwaniu danych lepszej jakości w oparciu o źródła komercyjne, zapewniając ich walidację krzyżową w całym łańcuchu, lepszą wymianę między administracjami i lepsze wykorzystanie do zarządzania ryzykiem w UE. Wyjaśnić,

- w ocenie wykazano, że program jest nadal odpowiedni do finansowania rozwoju, wdrażania i **obsługi infrastruktury i systemów informatycznych** w terenie, ponieważ wymagają one dużej ilości zasobów i mogą skorzystać z tego zakresu i z korzyści skali. Jest to zgodne z zaleceniem nr 9 zawartym w sprawozdaniu grupy mędrców z 2022 r., aby „odpowiednio wyposażać organy celne w zasoby, umiejętności i sprzęt w celu zapewnienia im zdolności do wypełniania ich misji”;
- w ocenie potwierdzono, że (i) wspólne działania dały państwom członkowskim możliwość dostępu do szerszego zasobu wiedzy i ekspertów niż na poziomie indywidualnym oraz uzyskania korzyści skali; oraz że (ii) zespoły ekspertów wzmacniają współpracę operacyjną i bardziej spójne stosowanie prawa celnego. Ocena pokazała jednak również, że prowadzenie zespołów ekspertów jest uciążliwe i że żaden zespół ekspertów nie składa się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich; współpraca jest więc z konieczności ograniczona. W tym kontekście założenia programu „Cła 2020” mogą okazać się niewystarczające, by sprostać wszystkim obecnym wyzwaniom stojącym przed unią celną, i – jak przedstawiono w sprawozdaniu grupy mędrców z 2022 r. – może zaistnieć potrzeba powołania nowego podmiotu operacyjnego, który będzie obsługiwał i koordynował działania państw członkowskich, zapewniając bardziej zintegrowaną współpracę, a tym samym gwarantując, że unia celna będzie działać jednomyślnie.

W wyniku oceny śródkresowej programu Komisja przedstawiła plan działania dotyczący sposobu wdrożenia 13 sformułowanych wówczas zaleceń. Dotyczyły one „programowania i opracowywania”, „wdrażania”, „monitorowania i sprawozdawczości” oraz „komunikacji”. Kilka działań zostało zrealizowanych, a niektóre są w trakcie realizacji w ramach nowego programu. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja uznaje te wyzwania i stara się im sprostać w ramach realizacji programu „Cła” na lata 2021–2027.

które podmioty prywatne – w tym platformy handlu elektronicznego – muszą dostarczać dane, wraz z kosztami za nieprzestrzeganie przepisów. Zapewnić przedsiębiorstwom pojedynczy punkt wprowadzania danych na potrzeby formalności celnych oraz system/portał jednego okienka. Dane mają być przechowywane i odpowiednio zarządzane w centralnej hurtowni danych. Istniejący budżet na lata 2021–2027 mógłby zostać przekierowany na te cele”.