

V Bruseli 22. novembra 2022
(OR. en)

15105/22

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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	18. novembra 2022
Komu:	pani Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2022) 635 final
Predmet:	SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o záverečnom hodnotení programu Colníctvo 2020

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 635 final.

Príloha: COM(2022) 635 final



V Bruseli 18. 11. 2022
COM(2022) 635 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o záverečnom hodnotení programu Colníctvo 2020

{SWD(2022) 363 final}

1. KONTEXT

Colná únia je jedným zo základných kameňov EÚ a nevyhnutným prvkom fungovania jednotného trhu. Územie colnej únie EÚ sa riadi spoločnými pravidlami a postupmi, ktoré sa stanovujú v Colnom kódexe Únie (ďalej len „CKÚ“)¹. Tieto pravidlá si vyžadujú riadne a jednotné vykonávanie a uplatňovanie v členských štátoch. Okrem toho sa colná politika a colné správy musia neustále prispôsobovať modernej obchodnej realite, narastajúcej zodpovednosti a moderným komunikačným nástrojom. CKÚ predstavuje medzník v modernizácii colníctva EÚ, ktorého cieľom je dosiahnuť plne automatizovanú colnú úniu bez papierových dokladov. Program EÚ Colníctvo 2020, viacročný akčný program pre colníctvo v EÚ, ktorý bol stanovený [nariadením \(EÚ\) č. 1294/2013](#), je nevyhnutný na podporu jeho vykonávania. Poskytuje potrebné zdroje na fungovanie existujúcich európskych informačných systémov pre colníctvo (a na vývoj nových systémov, ktoré sú potrebné na vykonávanie CKÚ) a na uľahčenie a posilnenie spolupráce medzi vnútroštátnymi colnými správami.

V súlade s článkom 18 ods. 1 a 3 nariadenia (EÚ) č. 1294/2013, v ktorom sa vyžaduje, aby Komisia predložila Európskemu parlamentu a Rade hodnotiacu správu v polovici trvania a záverečnú hodnotiacu správu programu Colníctvo, a uvádza sa, že tieto hodnotenia vykoná nezávislý externý hodnotiteľ, bola zadaná externá štúdia ako podklad pre záverečné hodnotenie programu. Výsledky tejto štúdie sú uvedené v pripojenom pracovnom dokumente útvarov Komisie a tvoria základ tejto správy.

Toto záverečné hodnotenie vychádza z hodnotenia programu Colníctvo v polovici jeho trvania, ktoré bolo uverejnené v roku 2019. Jeho účelom je posúdiť program Colníctvo 2020 od jeho začatia 1. januára 2014 až do jeho ukončenia 31. decembra 2020. Hodnotenie sa zaoberá celým rozsahom financovaných aktivít a všetkými zainteresovanými stranami programu.

V súlade s článkom 18 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1294/2013 sa v tejto správe uvádzajú výsledky záverečného hodnotenia z hľadiska: i) pokroku v dosahovaní cieľov programu; ii) nákladovej efektívnosti rôznych financovaných aktivít; iii) súdržnosti programu a jeho prínosu k širším politikám a prioritám EÚ; iv) pretrvávajúcej relevantnosti programu a v) pridanej hodnoty konania na úrovni EÚ. V rámci celej analýzy sa posudzovali dlhodobé vplyvy a udržateľnosť účinkov programu.

2. ÚČINNOSŤ

Všeobecným cieľom programu je podporovať fungovanie a modernizáciu colnej únie prostredníctvom spolupráce medzi zúčastnenými krajinami, ich colnými orgánmi a príslušnými úradníkmi.

¹ [Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady \(EÚ\) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie](#) (Ú. v. EÚ L 269, 10.10.2013, s. 1).

V hodnotení sa potvrdilo, že program Colníctvo 2020 je kľúčovým nástrojom na podporu vykonávania a konzistentného uplatňovania nového colného legislatívneho rámca (CKÚ). Bol obzvlášť dôležitý pri postupnom **vývoji a fungovaní európskych informačných systémov pre colníctvo, vytváraní prostredia informačných technológií pre spoluprácu**, kde colné orgány spolupracujú a vymieňajú si údaje o dodávateľských reťazcoch a informácie o rizikách.

Európske informačné systémy pre colníctvo financované z programu poskytovali prostriedky na automatizovanú, dôkladnú a spoľahlivú výmenu údajov medzi vnútroštátnymi colnými správami a hospodárskymi subjektmi a inými vládnyimi orgánmi. Počet správ vymieňaných medzi colnými správami prostredníctvom zabezpečenej platformy podporovanej programom sa od roku 2014 neustále zvyšoval a len v roku 2020 dosiahol približne 8,4 miliardy. Niektoré výmeny informácií s hospodárskymi subjektmi sa výrazne zlepšili vďaka tomu, že sa zriadil portál EÚ pre obchodníkov a špecifické portály pre obchodníkov v rámci určitých systémov². Tieto portály majú centralizovaný prístup k niekoľkým európskym informačným systémom pre colníctvo a umožňujú tak jednotnú výmenu údajov medzi colnými orgánmi a hospodárskymi subjektmi. Poskytovali služby pre hospodárske subjekty, aby mohli podávať žiadosti a dodatočné informácie a prijímať oznámenia od colných orgánov. Výmena informácií s inými vládnyimi orgánmi bola podporená prostredníctvom systému centrálného elektronického priečinka EÚ pre colníctvo na výmenu osvedčení (EU CSW-CERTEX), ktorý prepojil vnútroštátne colné systémy zúčastnených krajín s databázami EÚ³, v ktorých sa spravujú podporné doklady súvisiace s necolnými požiadavkami, ako napríklad jednotné vstupné zdravotné doklady, licencie FLEGT na dovoz dreva a výrobkov z dreva a certifikát o inšpekcii pre produkty ekologickej poľnohospodárskej výroby.

Spoločné akcie programu Colníctvo 2020 boli **nástrojom na výmenu znalostí a osvedčených postupov** medzi colnými orgánmi a s inými vládnyimi orgánmi v zúčastnených krajinách. Prostredníctvom všetkých typov spoločných akcií vrátane odborných tímov (nový nástroj, ktorý podporuje rozšírenú operačnú spoluprácu na regionálnom alebo tematickom základe) pomohol program vypracovať usmernenia a určiť, šíriť a uplatňovať najlepšie postupy. Viedlo to k zlepšeniu pracovných metód a dôslednejšiemu a harmonizovanejšiemu uplatňovaniu práva Únie v colných a súvisiacich záležitostiach. **Spoločné akcie pomohli aj pri príprave nových legislatívnych iniciatív**, ako je napríklad návrh nariadenia o prostredí centrálného elektronického priečinka Európskej únie pre colníctvo⁴, čím prispeli k modernizácii colnej únie a lepšiemu fungovaniu jednotného trhu.

² Systém schválených hospodárskych subjektov, Európsky systém záväzných informácií o nomenklatúrnom zatriedení tovaru (EBTI-3) a informačné hárky pre osobitné colné režimy.

³ T. j. Obchodný kontrolný a expertný systém (TRACES) a Systém povoľovania látok poškodzujúcich ozónovú vrstvu.

⁴ COM(2020) 673 final.

Odborná príprava v rámci programu Colníctvo 2020 **zohrala dôležitú úlohu pri podpore jednotnejšieho uplatňovania nového colného legislatívneho rámca (CKÚ)**, ktorý sa začal uplatňovať počas obdobia financovania. Colné orgány aj hospodárske subjekty ho tak mohli lepšie pochopiť, čo napomohlo jeho plynulejšiemu vykonávaniu. Spolu s niekoľkými spoločnými akciami sa v rámci odbornej prípravy poskytlo aj usmernenie pri príprave vystúpenia Spojeného kráľovstva z Európskej únie.

Program Colníctvo 2020 **posilnil dôveru** medzi colnými správami a ich úradníkmi a podporil nadviazanie pracovných vzťahov a stykov, ktoré pokračovali nad rámec špecifických činností programu. Tieto príležitosti na nadviazovanie kontaktov, ktoré sa vždy považovali za kľúčový prvok programu, sa však s pandémiou COVID-19 do istej miery oslabili, čo vyvolalo potrebu prehodnotiť, ako optimalizovať používanie prezenčných a online stretnutí, ako aj preskúmať vhodnejšie platformy a/alebo kanály, ktoré môžu zabezpečiť, aby budovanie vzťahov pokračovalo virtuálnymi prostriedkami, ktoré nahradia alebo doplnia obvyklé spôsoby nadviazovania kontaktov.

Na základe uvedených skutočností z hodnotenia vyplynulo, že program Colníctvo 2020 mal **pozitívny vplyv na fungovanie a modernizáciu colnej únie a vnútorného trhu**, čím zase podporil zákonný obchod a bránil nezákonným činnostiam. **V rámci programu sa podporovali zákonné hospodárske činnosti** rôznymi spôsobmi. Po prvé, **digitalizácia colných režimov financovaná z programu niektoré z nich zjednodušila a harmonizovala** (a očakáva sa, že pri narastajúcom počte sprevádzkovaných systémov v tom bude pokračovať), čím sa znížia náklady na dodržiavanie predpisov a zvýši sa právna istota pre obchodníkov, čo v konečnom dôsledku posilní konkurencieschopnosť európskych podnikov. Po druhé, dosiahnutie tohto cieľa napomohli aj materiály pre odbornú prípravu dostupné colným orgánom, ako aj hospodárskym subjektom. Okrem toho najlepšie postupy vyplývajúce zo spoločných akcií prispeli k zlepšeniu podmienok a postupov pri podnikaní v obchode.

Ako však už bolo spomenuté, **digitalizácia stále prebieha a niektoré IT systémy, s ktorými sa počíta v CKÚ, ešte neboli vyvinuté alebo aktualizované⁵, očakávané prínosy sa preto v praxi prejavujú s oneskorením**. Hospodárske subjekty, s ktorými sa viedla konzultácia, vo všeobecnosti vidia priestor na väčšie uľahčenie obchodu a poukázali na problémy súvisiace so zložitou prostredia informačných technológií, časovo nerovnomerný vývoj vnútroštátnych komponentov v členských štátoch a nedostatočnú komunikáciu o týchto komponentoch. Hoci tieto otázky súvisia predovšetkým s politikou a zodpovednosť za ne nesú najmä členské štáty EÚ, sú príležitosťou na hľadanie lepšej spolupráce s hospodárskymi subjektmi v rámci ďalšieho pokračovania programu.

⁵ CKÚ bol zmenený v roku 2019, aby sa posunula lehota na zavedenie troch vnútroštátnych systémov na rok 2022 a šiestich transeurópskych systémov na rok 2025. Patrí k nim systém, ktorý sa zaoberá predbežnými colnými vyhláseniami o vstupe, systém zaoberajúci sa vonkajším a vnútorným tranzitom, systém zaoberajúci sa tovarom vyvezeným z colného územia, systém týkajúci sa záruk za dlhy, ktoré vznikli alebo by mohli vzniknúť, colný status tovaru a centralizované colné konanie.

Podľa hodnotenia **program podporil colné orgány pri predchádzaní nezákonným činnostiam**, a tým aj pri ochrane finančných a hospodárskych záujmov Únie a členských štátov. V rámci procesu digitalizácie, ktorý program Colníctvo 2020 podporuje, sa poskytujú prostriedky na vykonávanie automatických kontrol, krížového overovania a validácie údajov, čo môže prispieť k zníženiu podvodov a chýb. Okrem toho činnosti budovania kapacít v oblasti IT a spoločné akcie (najmä nové odborné tímy) umožnili lepšiu koordináciu medzi colnými orgánmi a Komisiou v súvislosti s predchádzaním podvodom. Činnosti zamerané na budovanie odbornej spôsobilosti posilnili spôsobilosť colných úradníkov v súvislosti s kontrolami na colnom území Únie.

Napriek týmto pozitívnym zisteniam **existujú dôkazy o nejednotnom uplatňovaní colných kontrol**⁶, čo poukazuje na potrebu upraviť rámec riadenia rizík, ktorý Komisia zaviedla s podporou programu, aby zamedzila nezákonnému konaniu. Okrem toho niekoľko zainteresovaných strán, s ktorými sa viedli konzultácie, označilo za **pretrvávajúci problém podvody v elektronickom obchode**.

3. EFEKTÍVNOSŤ

V rámci programu Colníctvo 2020 sa na **obdobie rokov 2014 – 2020** vyčlenil rozpočet vo výške **531,7 milióna EUR**. Tento rozpočet je výrazne vyšší ako 272 miliónov vyčlenených na predchádzajúce programové obdobie (2007 – 2013), najmä v dôsledku dôraznejšieho zamerania sa na vývoj európskych informačných systémov v kontexte vykonávania CKÚ. **Na vývoj, údržbu a prevádzku európskych informačných systémov pre colníctvo sa vynaložilo 87 % rozpočtu**. Tieto spoločné IT systémy sú jednoznačne náročné na zdroje. Sú však nevyhnutné pre každodennú prácu colných správ a majú celý rad prínosov vo všetkých oblastiach colnej činnosti. Hoci tieto prínosy nebolo možné kvantifikovať, väčšinou sa týkajú zjednodušenia a šandardizácie colných postupov prostredníctvom automatizácie, efektívnejšieho vykonávania a konzistentného uplatňovania colných právnych predpisov a lepšej interoperability a výmeny informácií medzi colnými orgánmi. Vďaka vývoju a prevádzke spoločných komponentov pre európske informačné systémy viedol program k významným úsporám z rozsahu, čím sa predišlo duplicitnému úsiliu členských štátov, pričom sa znížili náklady hospodárskych subjektov na dodržiavanie predpisov a ich administratívne zaťaženie. Napriek tomu, že v hodnotení sa nedala potvrdiť nákladová efektívnosť činností budovania kapacít v oblasti IT (najmä kvôli zložitej kvantifikácii ich prínosov), poskytlo celkovo pozitívny obraz o ich efektívnosti.

Spoločné akcie predstavovali 11 % viazaného rozpočtu a významne prispeli k cieľom programu. Priemerné náklady na účastníka na akciu v prípade všetkých typov spoločných akcií (okrem odborných tímov) boli približne 742 eur. Na projektové skupiny pripadala takmer

⁶ Európsky dvor audítorov. Osobitná správa – Colné kontroly: nedostatočná harmonizácia bráni presadzovaniu finančných záujmov EÚ (4, 2021).

polovica výdavkov na spoločné akcie, sú však pravdepodobne nákladovo najefektívnejším typom vďaka svojmu dosahu (viac ako 33 000 účastníkov) a relatívne nízkym nákladom (priemerné náklady na účastníka 676 eur). Posilnili spoluprácu a pracovné vzťahy medzi účastníkmi a podporili prípravu nových colných právnych predpisov a účinné vykonávanie platných právnych predpisov vďaka tomu, že sa identifikovali najlepšie pracovné postupy pre správne konanie v praxi. Hodnotenie poukázalo na potrebu zlepšiť včasnosť pozývaní na stretnutia, aby sa zabezpečila účasť najlepších možných odborníkov pri čo najnižších nákladoch. Pre odlišnú povahu novozavedených odborných tímov (a teda odlišné údaje z monitorovania) je ťažké porovnať nákladovú efektívnosť odborných tímov s inými spoločnými akciami. V rámci hodnotenia sa však zdôraznil ich potenciál znižovať náklady, **keďže členským štátom poskytujú príležitosť spojiť zdroje a odborné znalosti namiesto toho, aby konali samostatne.**

Hoci na činnosti zamerané na **budovanie odbornej spôsobilosti** sa minuli len 2 % rozpočtu programu, ich hodnota sa v pomere k nákladom na ne považuje za vysokú. Platí to najmä pre školenia formou elektronického vzdelávania, ktoré možno opakovane využívať bez dodatočných nákladov (okrem vykonania potrebných aktualizácií). Ako vyplýva z hodnotenia, hlavné prínosy odbornej prípravy v rámci programu Colníctvo 2020 súvisia s **koherentnejším uplatňovaním colných právnych predpisov a v konečnom dôsledku aj s účinnejším a efektívnejším fungovaním colnej únie, keďže odborná príprava posilňuje schopnosť colných úradníkov vykonávať svoje povinnosti a hospodárskym subjektom pomáha lepšie pochopiť colné predpisy.** Toto bolo obzvlášť dôležité počas tejto iterácie programu, keď sa začal uplatňovať nový colný legislatívny rámec. V tejto súvislosti bol v roku 2016 spustený program elektronického vzdelávania EÚ týkajúci sa CKÚ, ktorý sa skladá z 15 modulov na podporu vykonávania CKÚ. V nasledujúcich rokoch sa pozornosť sústredila väčšinou na aktualizáciu a prekladanie existujúcich modulov (s dvomi až tromi novými modulmi v angličtine ročne). V súlade so zámerom pri ich spustení sa počas trvania programu zvýšil aj počet modulov elektronického vzdelávania, ktoré používajú zúčastnené krajiny. Počet stiahnutí verejne dostupných modulov elektronického vzdelávania (konkrétne modulov dostupných pre hospodárske subjekty) sa zvýšil z 3 219 v roku 2014 na 30 408 v roku 2020 a počet vnútroštátnych colných úradníkov vyškolených podľa spoločného materiálu EÚ pre odbornú prípravu sa počas tohto programového obdobia zvýšil desaťnásobne (z počtu niečo vyše 4 000 v roku 2014 až na 40 000 v roku 2019). Táto odborná príprava bola celkovo vnímaná ako kvalitná.

4. SÚDRŽNOSŤ

Záverečné hodnotenie bolo zamerané na **vonkajšiu súdržnosť** programu so širšími politikami a prioritami EÚ. Zistenia hodnotenia v polovici trvania, ktoré sa sústredilo na **vnútornú súdržnosť** medzi rôznymi prvkami, zložkami a koncepciou programu, sú naďalej platné. V hodnotení sa zistilo, že **programom Colníctvo 2020 sa podporili ďalšie iniciatívy a programy EÚ a zároveň mal z nich tento program prínos.** Ako je podrobne uvedené

v pracovnom dokumente útvarov Komisie pripojenom k tejto správe, príkladom takejto vzájomnej spätosti je prípad „zákazov a obmedzení“, ktoré sa vzťahujú na necolné regulačné formality (sanitárne, fytosanitárne, environmentálne, poľnohospodárske atď.) požadované pri dovoze a vývoze tovaru, ktorých presadzovaním na hraniciach EÚ sú poverené colné orgány. V primeranej miere bola dosiahnutá aj súdržnosť s inými výdavkovými programami, ako je Fiscalis 2020, Program na podporu štrukturálnych reforiem alebo Hercule III, a s ich príslušnými oblasťami politiky, pričom sa predišlo prekryvaniu a dosiahlo sa ich komplementárne fungovanie.

Na zabezpečenie tejto súdržnosti sa použilo niekoľko mechanizmov, ako sú medziútvarové stretnutia a medziútvarové konzultácie medzi rôznymi útvarmi Komisie, zmiešané projektové a odborné skupiny, účasť pozorovateľov z rôznych útvarov Komisie na stretnutiach alebo činnostiach projektových skupín alebo posudzovanie návrhov projektov úradníkmi z rôznych útvarov Komisie. Napriek konštatovaným pozitívnym výsledkom dospelo hodnotenie aj posúdenie vplyvu vykonané pre ďalší program financovania k záveru, že existuje priestor na prehĺbenie komplementárnosti a súčinnosti v určitých oblastiach. Ďalšia súčinnosť by sa mohla preskúmať napríklad s nástupcom programu Hercule III vo vzťahu k vývoju úložísk údajov alebo spoločnej analýze údajov, alebo s Fondom pre vnútornú bezpečnosť a Nástrojom finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku, v snahe nájsť jednotnejší a medziodvetvový prístup na operačnej úrovni. Ako potenciálna oblasť, v ktorej by sa mohla zvýšiť súdržnosť, sa vyzdvihla aj spolupráca s tretími krajinami pri plnení environmentálnych cieľov EÚ a na medzinárodnej úrovni.

V hodnotení sa napokon navrhli ďalšie spôsoby na zlepšenie súdržnosti, ako je napríklad ďalšia štrukturalizácia alebo formalizácia spolupráce medzi zapojenými útvarmi Komisie podľa zásad a odporúčaní európskeho rámca interoperability⁷, zvýšenie viditeľnosti programu a jeho komplementárnosti s inými fondmi EÚ v členských štátoch alebo preskúmanie možnej súčinnosti v oblasti informačných technológií s inými programami EÚ, ktoré prevádzkujú významné elektronické systémy.

V snahe o lepšie zaistenie bezproblémových medzisektorových a cezhraničných interakcií by následná iniciatíva mohla mať ťažité z pripravovaného návrhu nariadenia o vysokej úrovni interoperability verejného sektora v celej Únii⁸. Pomohlo by to takisto identifikovať úspešné riešenia a praktické skúsenosti, ktoré by mohli byť prínosné pre ostatných.

⁷ Pozri stránku [The European Interoperability Framework in detail \(Podrobnosti o európskom rámci interoperability\) Joinup \(europa.eu\)](#).

⁸ Zahrnuté v pracovnom programe Komisie na rok 2022, s. 7 [[resource.html \(europa.eu\)](#)].

5. RELEVANTNOSŤ

Colná únia je základnou a neoddeliteľnou súčasťou fungovania jednotného trhu. Keďže colné predpisy sú vo výlučnej právomoci EÚ, prijímajú sa na úrovni EÚ, ale vykonávajú ich členské štáty. Sú to teda v prvom rade colné správy, ktoré bezprostredne potrebujú bezproblémové fungovanie colnej únie, pričom pôsobia v podmienkach, keď je pre ne nutná intenzívnejšia výmena informácií, spolupráca a budovanie ich administratívnych kapacít. Sekundárnou cieľovou skupinou, ktorej potreby by sa takisto mali brať do úvahy, sú hospodárske subjekty.

Relevantnosť programu Colníctvo potvrdilo jeho hodnotenie v polovici trvania, v ktorom sa dospelo k záveru, že osobitné a operačné ciele programu sú pre potreby zainteresovaných strán relevantné a že ambiciózne politiky by bez programu neboli možné. **Záverečné hodnotenie bolo preto zamerané na to, či táto relevantnosť nad'alej trvá, a to so zreteľom na vývoj**, ku ktorému došlo od preskúmania v polovici trvania, najmä **brexit a pandémie COVID-19**. Okrem toho sa v hodnotení skúmalo, **či program zodpovedá problémom a opatreniam uvedeným v colnom akčnom pláne z roku 2020** „Posunutie colnej únie na ďalšiu úroveň“⁹, v ktorom sa navrhuje revidovaná stratégia colnej únie.

V záverečnom hodnotení sa ukázalo, že **program je aj nad'alej tak relevantný, ako aj potrebný**, a že potreby zainteresovaných strán sa od hodnotenia v polovici trvania v podstate nezmenili. Je to v súlade aj s **posúdením vplyvu programu Colníctvo po roku 2020, v ktorom sa tieto potreby potvrdili**. Okrem toho sa v akčnom pláne v colnej oblasti z roku 2020 navrhol súbor opatrení, ktoré súvisia s osobitnými a operačnými cieľmi programu, čím sa potvrdzuje ich pretrvávajúci význam. Navrhované opatrenia, ktoré náležite zodpovedajú cieľom programu, boli v oblastiach riadenia rizík, riadenia elektronického obchodu, presadzovania dodržiavania predpisov a operačnej spolupráce medzi colnými orgánmi¹⁰.

Zistilo sa, že program je aj nad'alej obzvlášť dôležitý v súvislosti s **potrebou harmonizovať uplatňovanie a účinné vykonávanie pravidiel colnej únie**. Colné orgány, ale aj hospodárske subjekty v hodnotení uviedli, že činnosti v rámci programu pomohli členským štátom zbližiť sa, a tým sa priblížiť k jednotnejšiemu chápaniu týchto pravidiel. Za dôležité aspekty týchto činností sa považovalo nadväzovanie kontaktov, výmena nápadov a postupov, ako aj formulovanie spoločných usmernení a noriem. Colné orgány zároveň potvrdili, že je **nad'alej potrebné, aby program podporoval členské štáty pri digitalizácii a modernizácii colných postupov, ktorá stále prebieha**.

Oslovené hospodárske subjekty vo všeobecnosti **požadovali ešte väčšie zjednodušenie a harmonizáciu colných predpisov a procesov**, čím potvrdili, že táto potreba tu stále je. V súvislosti s riadením programu **niektoré hospodárske subjekty apelovali na proaktívnejšie**

⁹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru „Posunutie colnej únie na ďalšiu úroveň: akčný plán“, COM(2020) 581 final.

¹⁰ V akčnom pláne sa táto oblasť označuje ako colné orgány vystupujúce ako jeden celok.

zapojenie a komunikáciu s podnikateľským sektorom, ako aj lepšie poskytovanie informácií podnikom. Toto už bolo odporúčané v hodnotení programu v polovici trvania a budeme sa tým zaoberať počas nasledujúceho obdobia financovania.

Celkovo sa program dobre prispôbil nepredvídaným udalostiam, akým je pandémia COVID-19 a vystúpenie Spojeného kráľovstva z Európskej únie. **Činnosti programu prispeli k príprave podmienok na vystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ**, čím sa preukázala jeho flexibilita pri riešení nepredvídaného vývoja. Colné orgány boli pravidelne informované o pokroku v tomto smere a zúčastňovali sa na rôznych stretnutiach a seminároch¹¹ v tejto súvislosti. V tejto kľúčovej oblasti sa uskutočnili osobitné spoločné akcie s cieľom podporiť prípravu, uplatňovanie a vykonávanie práva Únie a v roku 2019 bola poskytnutá aj podpora vo forme osobitnej odbornej prípravy venovanej príprave na vystúpenie Spojeného kráľovstva z Európskej únie¹². Okrem toho boli včas a koordinovane pripravené a zavedené požadované zmeny v transeurópskych systémoch, ako je systém kontroly vývozu (ECS), nový počítačový tranzitný systém (NCTS) a ďalšie. Napriek tomuto kladnému posúdeniu sa colné orgány, s ktorými sa viedli konzultácie, domnievajú, že **v tejto oblasti je stále potrebná ďalšia programová podpora**.

Program sa takisto dobre prispôbil pandémie COVID-19 a novej realite. Colné orgány aj hospodárske subjekty, s ktorými sa viedli konzultácie, sa zhodli, že **útvary Komisie zodpovedné za colné záležitosti rýchlo zareagovali na krízu**, prijali právne predpisy, vydali usmernenia a aktívne podporovali členské štáty a podniky, aby zabezpečili flexibilitu v súvislosti s colnými povinnosťami a colným konaním. Pokiaľ ide o činnosti programu, po niekoľkých **počiatočných prerušeníach a oneskoreniach spoločných akcií a testovaní nových IT systémov** sa program dobre prispôbil situácii. Zdá sa však, že **virtuálnejšie prostredie malo nepriaznivý vplyv z hľadiska príležitostí na budovanie vzájomných vzťahov a niektoré colné orgány považujú systémy riadenia programu za zastarané a neprispôbené novej realite**, ktorá sa vyznačuje tým, že sa viac využívajú virtuálne spôsoby práce a nadväzovania kontaktov.

Na druhej strane **hospodárske subjekty** poukázali na **riadenie elektronického obchodu a technologickú inováciu colných procesov** ako na dve vyvíjajúce sa potreby, ktoré Komisia a členské štáty prostredníctvom programu dostatočne neriešili, čím potvrdili jeho pretrvávajúci význam.

¹¹ Príkladom je technický expertný seminár (EÚ27) o vplyve vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ na colný IT systém (CPG/054/047), ktorý sa konal 13. februára 2019. Toto stretnutie bolo určené odborníkom, ktorí sa pravidelne zúčastňujú na stretnutiach Koordinačnej skupiny pre elektronické colníctvo (ECCG).

¹² Prostredníctvom zrýchlených programov odbornej prípravy colných úradníkov na zvyšovanie ich kvalifikácie a uvádzanie do praxe, ktoré môžu priamo používať vnútroštátne orgány.

6. PRIDANÁ HODNOTA EÚ

Colná politika je vo výlučnej právomoci EÚ. Vykonávanie colných predpisov EÚ však prináleží členským štátom. Samotný právny rámec EÚ nie je dostatočnou zárukou riadneho fungovania colnej únie. Mal by sa doplniť o podporné opatrenia tak, ako sa uvádzajú v programe Colníctvo 2020, aby sa zabezpečilo uplatňovanie colných predpisov EÚ na vnútroštátnej úrovni súdržným a konzistentným spôsobom.

Ako už bolo uvedené, program Colníctvo 2020 bol nápomocný pri podpore všetkých aspektov vykonávania CKÚ. CKÚ by sa vykonával aj bez tejto podpory, ale s najväčšou pravdepodobnosťou by to prinieslo väčšie ťažkosti a menšiu harmonizáciu. Program Colníctvo 2020 zabezpečuje finančnú udržateľnosť európskych informačných systémov, ktoré sú nevyhnutné na zaistenie dostupnosti a výmeny údajov o dodávateľských reťazcoch a informácií o rizikách. Vďaka tomu program Colníctvo 2020 prináša **úspory z rozsahu a vyššiu efektívnosť**, keďže pomáha vnútroštátnym správnym orgánom – a v mnohých prípadoch aj hospodárskym subjektom – ušetriť čas a zdroje, a to obzvlášť zúčastneným krajinám s menšími colnými správami a menšími zdrojmi. Všetko, čo sa týka interoperability a vzájomného prepojenia centrálnych IT systémov, je pridanou hodnotou EÚ. Architektúra centrálnych európskych informačných systémov sa vyznačuje prvkami vzájomného prepojenia, ktoré sú jedinečné a nie je možné ich reprodukovat' na vnútroštátnej úrovni.

Spoločnými akciami sa zhromaždili odborné znalosti a poznatky zúčastnených krajín, čo dalo správnym orgánom **nebývalé príležitosti na spoluprácu**, komunikáciu a nadväzovanie kontaktov; v konečnom dôsledku umožňujú nastoliť dôveru a vedú k užšiemu zblížovaniu prístupov a postupov. To isté platí pre odbornú prípravu, ktorá nielen pomáha vnútroštátnym colným správam lepšie pochopiť a vykonávať colné predpisy EÚ a príslušné postupy, ale – a to je azda ešte dôležitejšie, postupovať pritom jednotnejšie. K najvýraznejšiemu zvýšeniu efektívnosti došlo najmä v tých zúčastnených krajinách, ktoré buď nemali odborné znalosti v konkrétnej oblasti, alebo nemali dobre rozvinuté vnútroštátne programy odbornej prípravy. Realizovať tieto programy samostatne by bolo zložité a nákladnejšie, prípadne by k tomu vôbec nemuselo dôjsť. V neposlednom rade program Colníctvo 2020 prispel k zosúladeniu vnútroštátnych prístupov, budovaniu dôvery a vytváraniu jednotného výkladu a spoločnej vízie.

Ak by program neexistoval, spolupráca medzi zúčastnenými krajinami by bola oveľa zložitejšia, založená na neštruktúrovaných vzťahoch, formálnych kanáloch s časovo náročnými postupmi a dohodách o reciprocite (dvojstranné alebo mnohostranné dohody, na základe ktorých sa ustanovenia uplatňujú recipročne), čo by sa výrazne zložitejšie a nákladnejšie uplatňovalo v praxi a udržiavalo. Vzhľadom na rozsah činností programu Colníctvo 2020 v zmysle už len počtu spoločných akcií, všestranosti tém, ich európskeho rozmeru alebo celoeurópskej účasti na akciách a odbornej príprave, je ťažké predstaviť si, že by sa podobné činnosti organizovali na akejkoľvek inej úrovni. Pokiaľ ide o európske informačné systémy, ak by sa v budúcnosti nefinancoval ich nepretržitý vývoj a údržba, bolo by ťažké používať ich dlhšie ako

v strednodobom horizonte. S vysokou pravdepodobnosťou by zastarali a prišli by sme o úspory z rozsahu, ako aj o možnosť zníženia celkových nákladov.

Program Colníctvo 2020 vytvoril hmatateľné výstupy a pomohol colným úradníkom nadobudnúť zručnosti a vymieňať si skúsenosti. Ak by bol program zastavený, žiadny z jeho výstupov by pravdepodobne nepokračoval dlhšie ako krátkodobo. Existujúce rozdiely by pretrvávali a nadviazané kontakty a vzťahy vybudované vďaka rokom spolupráce by postupne zanikali.

7. ZÁVERY A ZÍSKANÉ POZNATKY

Z hodnotenia vyplýva, že program je **účinný pri dosahovaní svojich cieľov a významne prispel k zlepšeniu fungovania colnej únie** a jej modernizácii. Posilnil spoluprácu a výmenu informácií, a jeho záber siaha od uľahčenia súdržnosti na strategickej úrovni po zosúladienie prístupov, výkladov, administratívnych postupov, najlepších postupov a pravidiel na operačnej úrovni. Program bol obzvlášť dôležitý pri prechode na bezpapierové colné prostredie, ktoré podporuje vývoj a fungovanie európskych informačných systémov pre colníctvo, zabezpečuje ich finančnú udržateľnosť a zaisťuje dostupnosť a výmenu údajov o dodávateľských reťazcoch a informácií o rizikách.

Pokiaľ ide o **efektívnosť**, pre náročnosť finančného vyčíslenia prínosov činností programu Colníctvo 2020 nemohlo hodnotenie dospieť k presnému záveru o tom, do akej miery priniesli zdroje programu tie najlepšie možné výsledky pri najnižších možných nákladoch. Ak však vezmeme do úvahy zistenia o účinnosti spolu s údajmi o nákladoch, ukázalo sa, že **program celkovo poskytol colným orgánom EÚ a vnútroštátnym colným orgánom úžitok za primerané náklady**.

V hodnotení sa dospelo k pozitívnemu záveru o **súdržnosti programu Colníctvo 2020 so širšími politikami EÚ**, najmä, ale nielen, pokiaľ ide o zákazy a obmedzenia, ktoré musia colné orgány presadzovať na hraniciach. Takisto sa v ňom **potvrdila pridaná hodnota programu**, ktorá spočíva v podpore všetkých aspektov vykonávania CKÚ, čo si vyžaduje riešenia problémov EÚ na úrovni EÚ a úzku spoluprácu členských štátov. Program zabezpečuje finančnú udržateľnosť interoperabilných a prepojených európskych informačných systémov, vďaka čomu plní požiadavky CKÚ s väčšími úsporami z rozsahu a vyššou efektívnosťou. Z hodnotenia v neposlednom rade vyplynulo, že **program Colníctvo je naďalej relevantný, najmä vo vzťahu k potrebám vnútroštátnych colných správ**, ktoré sú jeho hlavnými príjemcami. Celkovo program naďalej reaguje na potreby zainteresovaných strán, dobre sa prispôsobuje nepredvídaným udalostiam (ako je COVID-19 a vystúpenie Spojeného kráľovstva z Európskej únie) a zaoberá sa problémami a prioritami zistenými v posúdení vplyvu budúceho colného programu a v akčnom pláne v colnej oblasti z roku 2020.

Napriek dosiahnutému pokroku sa v analýze vykonanej podľa piatich hodnotiacich kritérií poukázalo na niekoľko problematických bodov a získaných poznatkov. Ukázalo sa, že sú potrebné zlepšenia v týchto oblastiach:

- Hodnotenie poskytlo dôkazy o **rozdieloch v uplatňovaní colných kontrol**, čo naznačuje, že existuje priestor na revíziu existujúceho rámca riadenia rizík. Niekoľko zainteresovaných strán okrem toho označilo za pretrvávajúci problém podvody v elektronickom obchode a niektoré colné orgány sa domnievajú, že je stále potrebná ďalšia programová podpora zameraná na dôsledky vystúpenia Spojeného kráľovstva z Európskej únie. Je to v súlade s posúdením uvedeným v osobitnej správe Európskeho dvora audítorov o colných kontrolách¹³ a správe skupiny odborníkov z roku 2022 o výzvach, ktorým čelí colná únia¹⁴. V tejto súvislosti by sa mohli činnosti budúcich programov navrhnuť tak, aby pomohli tieto rozdiely vyriešiť.
- Z hodnotenia vyplýva, že napriek značnému pokroku, ktorý sa dosiahol pri rozvoji IT štruktúr a systémov, niektoré IT systémy plánované v CKÚ ešte neboli vyvinuté alebo aktualizované, v **dôsledku čoho hospodárske subjekty nevnímajú prínosy CKÚ** a vyjadrujú obavy zo zložitosti colného IT prostredia. Zdôraznili potrebu ďalšieho zjednodušovania a harmonizácie colných predpisov a procesov. Je to v súlade s výsledkami priebežného hodnotenia vykonávania CKÚ, v ktorom sa zistilo, že *mnohé pravidlá sa stále neuplatňujú jednotne vo všetkých členských štátoch. Zatiaľ sa nepodarilo dosiahnuť úplnú automatizáciu colných procesov (...), aj keď sa už dosiahli významné míľniky*¹⁵.
- V hodnotení sa zistilo, že by sa mohli preskúmať **d ďalšie možnosti súčinnosti** s nástupcom programu Hercule III, napríklad v oblasti vývoja úložísk údajov alebo spoločnej analýzy údajov, alebo s inými programami EÚ, ktoré prevádzkujú významné elektronické systémy. Podľa hodnotenia je existujúca koordinácia v rámci Komisie dobrá, vzhľadom na rýchlo sa meniaci svet sa v ňom však zdôraznila potreba neustáleho skúmania spôsobov lepšej koordinácie s inými útvarmi. V hodnotení sa takisto zdôraznila potreba program viac zviditeľniť. V priebežnom hodnotení vykonávania CKÚ sa takisto uviedlo, že *„pri vykonávaní CKÚ sa plne nevyužila potenciálna súčinnosť so súvisiacimi politikami a chýba náležitá koordinácia medzi colnými orgánmi a inými príslušnými vnútroštátnymi správnymi orgánmi zodpovednými za uplatňovanie politik EÚ na hraniciach“*.

¹³ Európsky dvor audítorov. Osobitná správa – Colné kontroly: nedostatočná harmonizácia bráni presadzovaniu finančných záujmov EÚ (4, 2021).

¹⁴ Pozri [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). V správe sa uvádza, že „medzi vnútroštátnymi colnými orgánmi pretrvávajú rozdiely v uplatňovaní pravidiel a postupov a colné orgány čelia rastúcim ťažkostiam pri kontrole hraníc“.

¹⁵ Pozri [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE EVALUATION INTERIM EVALUATION of the implementation of the Union Customs Code](#) (PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE HODNOTENIA PRIEBEŽNÉ HODNOTENIE vykonávania Colného kódexu Únie) – Úrad pre vydávanie publikácií EÚ (europa.eu).

- Pri procese hodnotenia sa ukázalo, že pre Komisiu a členské štáty by mohlo byť užitočné **vymieňať si viac colných údajov**. Slúžilo by to okrem iného na lepšie meranie nákladov a prínosov uskutočnených investícií. Potrebu lepších colných údajov zdôraznila aj správa skupiny odborníkov z roku 2022. V ich podrobnom odporúčaní č. 2 „*Zaviesť nový prístup k údajom zameraný na získavanie kvalitnejších údajov (...)*“ sa naznačuje, že program Colníctvo by mal byť zameraný na tento účel: „*Existujúci rozpočet na roky 2021 – 2027 by sa mohol preorientovať na tieto ciele.*“¹⁶
- Z hodnotenia vyplynulo, že program je naďalej dôležitý z hľadiska financovania rozvoja, vykonávania a **prevádzky IT infraštruktúry** a systémov v tejto oblasti, keďže sú náročné na zdroje a môžu využívať výhody z rozsahu. Je to v súlade s odporúčaním č. 9 správy odbornej skupiny z roku 2022: „*Správne zdroje, zručnosti a vybavenie colných orgánov, aby sa zabezpečila ich schopnosť plniť svoje úlohy*“.
- Hodnotením sa potvrdilo, že i) spoločné akcie poskytnú členským štátom príležitosť získať prístup k širšiemu súboru poznatkov a odborníkov ako na individuálnej úrovni a vytvoriť úspory z rozsahu a že ii) odborné tímy posilňujú operačnú spoluprácu a dôslednejšie uplatňovanie colných právnych predpisov. Ukázalo sa však aj to, že vedenie odborných tímov je náročné a že žiadny odborný tím nezdieľuje všetky členské štáty; takže spolupráca je nutne obmedzená. V tomto kontexte nastavenia programu Colníctvo 2020 nemusia postačovať na riešenie všetkých súčasných výziev, ktorým colná únia čelí, a ako sa uvádza v správe odbornej skupiny z roku 2022, môže byť potrebné vytvoriť nový operačný subjekt, ktorý by slúžil členským štátom pri koordinácii ich úsilia, zabezpečoval ucelenejšiu spoluprácu, a tak zaistoval, aby colná únia konala jednotne.

Na základe hodnotenia programu v polovici jeho trvania Komisia predložila akčný plán týkajúci sa toho, ako riešiť 13 odporúčaní, ktoré boli vtedy predložené. Týkali sa „programovania a koncepcie“, „vykonávania“, „monitorovania a podávania správ“ a „komunikácie“. Niekoľko opatrení sa vykonalo a niektoré akcie prebiehajú v rámci nového programu. Vo všeobecnosti Komisia uznáva tieto výzvy a usiluje sa ich riešiť pri vykonávaní programu Colníctvo na roky 2021 – 2027.

¹⁶ Odporúčanie č. 2 znie: „*Zaviesť nový prístup k údajom zameraný na získavanie kvalitnejších údajov na základe komerčných zdrojov, zabezpečiť ich krížové overenie v rámci reťazca, lepšiu výmenu medzi správnymi orgánmi a lepšie využitie pri riadení rizík EÚ. Objasniť, ktorí súkromní aktéri – vrátane platforiem elektronického obchodu – musia poskytovať údaje, sa stanoviť náklady za nedodržanie povinnosti. Poskytnúť podnikom jedno miesto vstupu pre údaje súvisiace s colnými formalitami a jeden centrálny elektronický priečinok/portál. Údaje musia byť uložené a vhodne spravované v centrálnom úložisku údajov. Existujúci rozpočet na roky 2021 – 2027 by sa mohol preorientovať na tieto ciele.*“