KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.1.2026 r.
COM(2026) 40 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

w sprawie ewaluacji śródokresowej programu „Cła” na rzecz współpracy w dziedzinie ceł na lata 2021–2027

{SWD(2026) 20 final}

1. Wprowadzenie

Unia celna UE, należąca do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej i oparta na unijnym kodeksie celnym[1], jest podstawowym filarem jednolitego rynku. Gwarantuje swobodny przepływ towarów na obszarze celnym UE z jednolitą taryfą celną i zharmonizowanymi przepisami na granicach zewnętrznych. Unijny kodeks celny, który przyjęto w 2013 r. i stopniowo wdrażano od 2016 r., ustanawia ramy w pełni elektronicznego środowiska celnego bez użytku dokumentów papierowych i ramy jednolitego stosowania przepisów prawa celnego we wszystkich państwach członkowskich. Realizacja tej wizji wymaga nie tylko wdrożenia na szczeblu krajowym, ale również znacznych wspólnych inwestycji w wielkoskalowe europejskie systemy elektroniczne oraz wspólnych metod pracy i szkoleń w celu zapewnienia, aby administracje celne mogły działać sprawnie i jednolicie. Program „Cła" jest specjalnym narzędziem służącym do zapewnienia tego wsparcia. Łączy zasoby i wiedzę fachową, aby utrzymać funkcjonowanie unii celnej w kontekście wzrostu wolumenu handlowego, nowych technologii i zmieniających się presji geopolitycznych.

Program „Cła" na lata 2021–2027, regulowany rozporządzeniem (UE) 2021/444, jest bieżącym programem współpracy UE w dziedzinie ceł, realizowanym w latach 2021–2027. Jego celem jest wspieranie unii celnej UE i uczestniczących organów celnych w działaniu jako jedność, aby chronić finansowe i gospodarcze interesy Unii i jej państw członkowskich, zapewniać bezpieczeństwo i ochronę w obrębie Unii oraz chronić Unię przed nieuczciwym i nielegalnym handlem, a jednocześnie ułatwiać legalną działalność gospodarczą. Program wspiera przygotowanie i jednolite wdrażanie przepisów prawa celnego i polityki celnej w całej Europie; współpracę między organami celnymi; budowanie zdolności administracyjnych i zdolności w dziedzinie technologii informacyjnej, w tym w zakresie kompetencji ludzkich i szkoleń, opracowanie i eksploatację europejskich systemów elektronicznych oraz innowacje w dziedzinie polityki celnej.

Budżet programu na lata 2021–2027, czyli okres obowiązywania obecnych wieloletnich ram finansowych (WRF), wynosi 950 mln EUR. W porównaniu z poprzednim programem – programem „Cła 2020" (523 mln EUR) – budżet obecnego programu niemal się podwoił. Odzwierciedla to skalę cyfryzacji i ambicje operacyjne w obecnych WRF w dążeniu do wdrożenia unijnego kodeksu celnego, przy czym pełne wdrożenie programu prac związanych z unijnym kodeksem celnym ma zostać zakończone najpóźniej do 31 grudnia 2025 r. Finansowanie to umożliwia rozwój zaawansowanych systemów elektronicznych, które usprawniają procesy celne, zwiększają bezpieczeństwo jednolitego rynku UE i lepiej przygotowują organy celne do reagowania na pojawiające się wyzwania związane z handlem światowym.

Największa część budżetu (ponad 90 %) przeznaczona jest na rozwój i utrzymanie wspólnych komponentów europejskich systemów elektronicznych, opracowanych na szczeblu Unii i dostępnych dla wszystkich państw członkowskich. Komponenty te umożliwiają skuteczne wdrożenie unii celnej i pozwalają organom celnym państw członkowskich na skuteczną współpracę. Systemy te mają na celu stworzenie sprawnie funkcjonującego i bezpiecznego

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiające unijny kodeks celny.

elektronicznego środowiska wymiany danych między organami celnymi i z przedsiębiorcami oraz zapewnienie należytego zarządzania ryzykiem.

Pozostała część budżetu przeznaczona jest na wsparcie działań opartych na współpracy oraz działań w zakresie kompetencji ludzkich. Wzmacniają one zdolności operacyjne i wydajność krajowych administracji celnych oraz pomagają im współpracować i dzielić się wiedzą. Wsparcie obejmuje w szczególności współpracę opartą na projektach, szkolenia, grupy robocze, seminaria i warsztaty, wizyty robocze i zespoły ekspertów, tj. ustrukturyzowaną współpracę między zmienną liczbą uczestniczących państw członkowskich zainteresowanych określonym tematem. Szkolenia oferuje się za pośrednictwem portalu edukacyjnego w dziedzinie ceł i podatków w UE (zwanego również systemem zarządzania nauczaniem – LMS).

2. Ustalenia z ewaluacji śródokresowej

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono ustalenia z ewaluacji śródokresowej programu „Cła" na lata 2021–2027, zgodnie z art. 14 rozporządzenia (UE) 2021/444. Sprawozdanie opiera się na dokumencie roboczym służb Komisji, w którym szczegółowo przeanalizowano dotychczasowe wdrażanie i realizację programu „Cła" (2021–2024). W ewaluacji śródokresowej zastosowano kryteria „lepszego stanowienia prawa" w celu oceny skuteczności, efektywności, spójności, unijnej wartości dodanej i adekwatności programu. Wyraźnie skupiono się na wspólnych komponentach europejskich systemów elektronicznych, ale zaktualizowano również analizę działań opartych na współpracy przeprowadzoną we wcześniejszych badaniach. Skoncentrowano się na nowych aspektach obecnego programu, takich jak działania związane z budowaniem zdolności i wspólnymi szkoleniami oraz działania innowacyjne. W analizie uwzględniono również zespoły ekspertów, ponieważ działania te są nowsze w stosunku do innych działań w zakresie współpracy wprowadzonych w ramach programu „Cła 2020".

Pod względem metodycznym w ewaluacji śródokresowej połączono wskaźniki ram monitorowania i ewaluacji (MEF) na poziomie portfela z dogłębnymi spostrzeżeniami wynikającymi ze studiów przypadków dotyczących wspólnych komponentów europejskich systemów elektronicznych. Uzupełniają je ukierunkowane i ogólne badania obejmujące szeroki zakres wsparcia w ramach programu. Podejście to odzwierciedla zasadę proporcjonalności, biorąc pod uwagę, że europejskie systemy elektroniczne mają największy udział w wydatkach, oraz eliminuje luki w dowodach z poprzednich cykli oceny. Opracowano cztery odrębne studia przypadków dotyczące następujących europejskich systemów elektronicznych, a także studium przypadku dotyczące LMS:

- **nowego unijnego systemu kontroli importu (ICS2)**, który wspiera starania o zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony Unii przez wczesne gromadzenie i analizę informacji na temat towarów wprowadzanych do UE, co umożliwia identyfikację potencjalnych przesyłek wysokiego ryzyka;

- **systemu opracowanego na potrzeby potwierdzenia unijnego statusu celnego (PoUS),** którego celem jest ujednolicenie procedur w całej UE i przyczynienie się do ustanowienia bardziej spójnego, zharmonizowanego, a tym samym uproszczonego procesu związanego ze statusem celnym towarów unijnych;
- **nowego unijnego systemu scentralizowanej odprawy dla importu**, który umożliwia zaufanym przedsiębiorcom upoważnionym w ramach systemu składanie zgłoszeń celnych w jednym państwie członkowskim UE, podczas gdy towary są fizycznie przedstawiane do odprawy w innym państwie członkowskim. Ułatwia to handel, a jednocześnie wspiera skuteczne zarządzanie ryzykiem i wspólny mechanizm kontroli celnej oraz zapewnia właściwy pobór ceł i innych opłat;
- **cyfryzacji nowego systemu kontroli przywozu dóbr kultury**, w tym współpracy cyfrowej z organami celnymi za pośrednictwem unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie ceł. Ponieważ system ten (i związane z nim kontrole) miał zostać wdrożony dopiero 28 czerwca 2025 r., w tym studium przypadku skupiono się na podejściu zarządczym do rozwoju systemu kontroli przywozu dóbr kultury;
- studium przypadku **LMS** opracowano w celu przedstawienia analizy kosztów i korzyści tego nowego portalu, z wykorzystaniem ankiety przeprowadzonej wśród użytkowników, ankiety grupy wsparcia szkoleniowego przeprowadzonej wcześniej przez Dyrekcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD), wywiadów z urzędnikami DG TAXUD oraz urzędnikami szkoleniowymi państw członkowskich, a także badania źródeł wtórnych.

Działania związane z gromadzeniem danych na potrzeby ogólnej oceny programu miały charakter kompleksowy, przy czym priorytetowo potraktowano badania podstawowe dotyczące kluczowych kwestii. Obejmowały one badanie źródeł wtórnych (m.in. danych z MEF), ukierunkowane wywiady z zainteresowanymi stronami, w tym urzędnikami Komisji Europejskiej, urzędnikami administracji celnej i przedsiębiorcami, oraz ankietę przeprowadzoną wśród krajowych organów celnych.

2.1. Skuteczność

Wsparcie w ramach programu „Cła” dla **wspólnych komponentów europejskich systemów elektronicznych** stanowi kluczowy wkład we wdrażanie polityki celnej UE i rozwój systemów w ramach UKC przed terminem wdrożenia przypadającym w 2025 r. Znajduje to potwierdzenie w ewaluacji śródokresowej. Na szczególną uwagę zasługują postępy w trwającym wdrażaniu ICS2, które są znaczące z punktu widzenia budżetu i przyczyniły się już do poprawy bezpieczeństwa i ochrony Unii, gdyż umożliwiły zajęcie towarów stwarzających większe ryzyko. Ten złożony projekt opracowany na szczeblu centralnym miał wysoce techniczny charakter i nie obył się bez wyzwań, ale jego sukces dobrze wróży przyszłym inicjatywom prowadzonym przez Komisję. W ewaluacji śródokresowej potwierdzono znaczenie wsparcia zapewnianego przez program na rzecz europejskich systemów elektronicznych, ale zauważono również, że w przypadku niektórych nowszych systemów, takich jak PoUS i unijny system scentralizowanej odprawy dla importu, państwa członkowskie mają opóźnienia w opracowywaniu komponentów krajowych i podłączaniu ich do systemu centralnego.

Działania oparte na współpracy finansowane w ramach programu nadal przynoszą dobre rezultaty. Działania te stanowią ludzki wymiar programu. Wspierają tworzenie sieci kontaktów, odpowiedzialność za wyzwania i możliwości uczenia się. Zapewniają również spójne szkolenia w całej UE, ułatwiają wymianę najlepszych praktyk i propagują wspólne rozwiązania. Zespoły ekspertów okazały się skuteczne w zapewnianiu możliwości współpracy między Komisją a krajowymi organami celnymi, służąc jako platformy gromadzenia wiedzy fachowej w celu wykonywania zadań w określonych dziedzinach lub prowadzenia działań operacyjnych.

Uruchomiony w 2021 r. nowy **LMS** z powodzeniem zastąpił fragmentaryczne podejście stosowane wcześniej, gdy szkolenia były rozproszone na kilku stronach internetowych. Użytkownicy doceniają możliwość znalezienia wszystkich szkoleń w jednym portalu, którego funkcje są zazwyczaj wysoko cenione. Zwiększyło to prawdopodobieństwo, że urzędnicy krajowi wezmą udział w dostępnych kursach. Obecnie dostępne są wystarczające dane na temat tendencji w zakresie wykorzystania, co umożliwia rozważenie wyznaczania celów i analizę sposobów dalszego rozwoju odbiorców. Obejmuje to wyeliminowanie wyzwań, przed którymi stoją państwa członkowskie w związku z coraz częstszym korzystaniem z tej funkcji, przez umożliwienie im połączenia własnych systemów zarządzania nauczaniem bezpośrednio z LMS.

W obecnej edycji programu wprowadzono **innowacje** jako cel szczegółowy i rodzaj działania z myślą o generowaniu nowych działań w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania. Nie spełniono jeszcze początkowych oczekiwań. Wynika to z czasu potrzebnego na uwzględnienie tego nowego celu szczegółowego oraz zdefiniowanie pojęcia innowacji i kwalifikujących się działań. Do osiągnięcia większych postępów mogłoby doprowadzić ukierunkowane przywództwo, które skupiłoby się na przyspieszeniu działań w tym obszarze lub tworzeniu synergii z innymi formami wsparcia UE w tej dziedzinie.

2.2.Efektywność

W ewaluacji śródokresowej zastosowano podejście kontrfaktyczne do oceny opłacalności trzech analizowanych **europejskich systemów elektronicznych**: ICS2, PoUS i unijnego systemu scentralizowanej odprawy dla importu. Stwierdzono, że podejście przyjęte w celu opracowania tych systemów było bardziej opłacalne niż potencjalne rozwiązania alternatywne, które wymagałyby większych zasobów finansowych i ludzkich na szczeblu krajowym. Przewodnictwo Komisji zostało dobrze przyjęte przez krajowe administracje celne i zainteresowane strony z sektora przemysłu, gdyż większość niedociągnięć wynikała ze zdecentralizowanych aspektów europejskich systemów elektronicznych. W informacjach zwrotnych od przedstawicieli przemysłu podkreślono znaczenie komunikacji przyjaznej dla przedsiębiorstw w celu ułatwienia terminowego przestrzegania przepisów, zwłaszcza w przypadku złożonych projektów. Zwrócono również uwagę na potrzebę określenia jasnych ram czasowych dla wdrażania systemów, które to ramy umożliwiłyby stopniowe lub rozłożone w czasie wdrażanie w przypadku systemów złożonych. Chociaż systemu kontroli przywozu dóbr kultury jeszcze nie wdrożono, państwa członkowskie dobrze przyjęły proces jego opracowywania, a dobrą praktykę stanowiło ponowne wykorzystanie istniejącego modułu

opracowanego przez Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE).

Z ewaluacji śródokresowej wynika, że **działania oparte na współpracy** są ogólnie cenione i korzystne. Państwa członkowskie nie angażują się jednak w prace zespołów ekspertów tak aktywnie, jak by mogły. Borykają się one z wyzwaniami w zakresie zdolności, które to wyzwania utrudniają aktywne uczestnictwo, a dla państw, które pełnią funkcje przywódcze, szczególnie dotkliwe są obciążenia administracyjne. To powoduje niechęć państw członkowskich do przyjmowania tych funkcji.

Ewaluacja śródokresowa opierała się w dużej mierze na wskaźnikach określonych w załączniku II do rozporządzenia (UE) 2021/444 w sprawie programu oraz w uzupełniającym akcie delegowanym[2] i powiązanym dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym **MEF**[3]. Nowe ramy stosowane od 2021 r. stanowią znaczną poprawę w porównaniu z poprzednimi ramami. Nie są one jednak optymalne pod względem rodzaju gromadzonych danych i sposobu ich wykorzystania. Po części wynika to z faktu, że MEF są nieco uciążliwe – zawierają około 40 zróżnicowanych wskaźników, pomimo ostatniej fali usprawnień.

2.3.Spójność

Nowością w obecnym okresie programowania było wprowadzenie (na innej podstawie prawnej) **instrumentu na rzecz sprzętu do kontroli celnej (CCEi)[4].** Instrument ten wspiera zakup sprzętu celnego, aby zapewnić organom celnym możliwość przeprowadzania bardziej zaawansowanych i spójnych kontroli celnych. Program „Cła" uzupełnia ten nowy instrument przez poszerzanie wiedzy urzędników na temat dostępnych technologii i najlepszych sposobów ich wykorzystania. W tym celu zapewnia forum wymiany wiedzy i dobrych praktyk. Rosnąca liczba zadań wykonywanych przez organy celne w trakcie kontroli celnej (głównie związanych z zakazami i ograniczeniami w przepływie towarów przez granicę zewnętrzną) sprawia, że jeszcze ważniejsze staje się zapewnienie, aby wsparcie w ramach programu było spójne z innymi instrumentami, w tym m.in. z programem siostrzanym zarządzanym przez DG TAXUD mającym na celu realizację polityki podatkowej (**programem Fiscalis[5]**) i CCEi. Ewaluacja śródokresowa dostarcza dowodów na to, że program charakteryzuje się wyraźną synergią i komplementarnością zarówno z programem Fiscalis, jak i z CCEI. Jednym z przykładów jest portal LMS, którego spójność z programem Fiscalis poprawiła się dzięki nowemu wspólnemu portalowi. Portal LMS wykorzystuje się również do szkoleń w zakresie sprzętu do kontroli celnej. Mechanizmy formalne i nieformalne zapewniają spójność między programami „Cła" i Fiscalis oraz wspierają współpracę między nimi. Obejmuje to dostosowane podejścia/zasady i procedury zarządzania programem, np. zharmonizowane

[2] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/2565 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/444 o przepisy dotyczące ustanowienia ram monitorowania i ewaluacji.
[3] SWD(2023) 24 final.
[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1077 w sprawie ustanowienia, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, instrumentu wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej.
[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/847 ustanawiające program „Fiscalis" na rzecz współpracy w dziedzinie opodatkowania.

przewodniki operacyjne, wspólne szablony oraz wspólne posiedzenia krajowych koordynatorów programów „Cła” i Fiscalis.

Podobnie jak w przypadku poprzedniego programu zapewniono spójność obecnego programu z innymi odpowiednimi instrumentami, ale wymaga to nieustannych proaktywnych wysiłków i nie należy tego przyjmować za pewnik. W szczególności, biorąc pod uwagę cel szczegółowy, jakim jest wspieranie innowacji w dziedzinie polityki celnej, można by lepiej wykorzystać synergie z programem **„Horyzont Europa”**[6]. Możliwe synergie można by również wykorzystać w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego[7].

2.4.Unijna wartość dodana

Analizy kontrfaktyczne wykorzystane w ewaluacji śródokresowej umożliwiają oparte na dowodach wykazanie wartości dodanej roli UE w przyczynianiu się do skuteczniejszego i efektywniejszego osiągania celów programu. W przypadku ICS2 dowody wskazują, że podejście scentralizowane jest od dwóch do czterech razy bardziej opłacalne niż rozwiązanie alternatywne. Informacje zwrotne dotyczące PoUS potwierdzają, że w obu zbadanych scenariuszach kontrfaktycznych ogólne obciążenie finansowe budżetów krajowych byłoby znacznie wyższe niż w ramach systemu hybrydowego, tj. modelu z systemem centralnym opracowanym przez Komisję oraz opcjonalnymi połączeniami (dla etapów 1 i 2) i obowiązkowym połączeniem (dla etapu 2), które mają zostać wdrożone przez państwa członkowskie. Wiąże się to ze znacznym wzrostem zarówno kosztów inwestycji, jak i kosztów związanych z regularną działalnością. Wdrożenie nowego systemu transeuropejskiego, takiego jak unijny system scentralizowanej odprawy dla importu, umożliwia również państwom członkowskim oszczędność kosztów. Z drugiej strony bez wspólnych specyfikacji i centralnych komponentów każde państwo członkowskie poniosłoby znaczne koszty ze względu na potrzebę utrzymania fragmentarycznych procedur krajowych. Oznacza to zmniejszenie ogólnej konkurencyjności oraz zwiększenie obciążeń administracyjnych i kosztów dla krajowych organów celnych. Kolejnym wkładem unijnego systemu scentralizowanej odprawy dla importu jest fakt, że wspólne specyfikacje systemu były szeroko wykorzystywane przez państwa członkowskie zarówno do budowy, jak i do modernizacji krajowych systemów importu, co przyniosło oszczędności kosztów i przyrost efektywności, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności regulacyjnej na szczeblu UE.

Wyniki ewaluacji śródokresowej potwierdziły, że program „Cła” przynosi korzyści skali w zakresie budowania zdolności w dziedzinie technologii informacyjnej. Działania oparte na współpracy stwarzają możliwości współdziałania, komunikacji i tworzenia sieci kontaktów w całej UE. Nie byłyby one możliwe bez zaangażowania UE i mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zharmonizowanego wdrażania polityki celnej UE.

Zainteresowanym stronom, z którymi przeprowadzono konsultacje, trudno było wyobrazić sobie alternatywne sposoby działania i współpracy, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania systemami cyfrowymi wspieranymi przez UE i roli, jaką odgrywają one w unii celnej. Bez

[6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 ustanawiające program „Horyzont Europa”.
[7] Zob.: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en?prefLang=pl.

programu „Cła” współpraca i wymiana danych między państwami uczestniczącymi musiałaby opierać się na nieformalnych i nieustrukturyzowanych stosunkach między państwami członkowskimi i z Komisją albo na formalnych kanałach i umowach o wzajemności. Byłoby znacznie bardziej złożone i kosztowne do zrealizowania.

Wdrażanie wspólnych komponentów systemów cyfrowych na szczeblu UE przyczynia się do łagodzenia różnych wyzwań, a mianowicie niejednakowego poziomu zdolności krajowych administracji celnych pod względem infrastruktury informatycznej i dostępności sprzętu, zasobów ludzkich i procesów operacyjnych, niejednolitej interpretacji i wdrażania odpowiednich przepisów przez administracje celne oraz przeszkód geograficznych, administracyjnych, prawnych i strategicznych utrudniających współpracę.

2.5.Adekwatność

Następujące po sobie kolejno oceny potwierdziły, że wsparcie UE jest istotne dla współpracy celnej. Ustalenie to pozostaje zasadniczo aktualne. Obecny program uruchomiono na początku 2021 r. podczas jednego kryzysu, a mianowicie pandemii COVID-19. Następnie doszło do eskalacji kolejnego kryzysu – rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie w lutym 2022 r. Od tego czasu inne wydarzenia zewnętrzne destabilizowały sytuację geopolityczną i wpływały na pracę organów celnych UE. Chociaż znaczna część wsparcia w ramach programu jest stosunkowo stała (ponieważ jest ono przeznaczone na europejskie systemy elektroniczne), program umożliwił również reakcję na **nieoczekiwane pojawiające się potrzeby**. Wsparcie w ramach programu wykorzystano do przygotowania wytycznych dotyczących przełożenia bezprecedensowych środków ograniczających (sankcji) nałożonych na Rosję i Białoruś na procesy, które funkcjonariusze celni (zazwyczaj niemający do czynienia z sankcjami o takiej skali lub zakresie) mogą skutecznie wdrożyć w codziennej pracy. Program szybko objął również Ukrainę jako beneficjenta. Ponadto wysiłki zespołu ekspertów ds. wschodniej i południowo-wschodniej granicy lądowej (CELBET), finansowanego z programu „Cła”, oraz inne działania w ramach programu, takie jak ukierunkowane wizyty robocze, zapewniły pomoc państwom członkowskim graniczącym z Ukrainą w utrzymaniu otwartych szlaków handlowych Ukrainy w ramach inicjatywy „korytarzy solidarnościowych”[8].

Przed uruchomieniem programu zidentyfikowano wyzwania związane z **handlem elektronicznym** i od tego czasu wyzwania te stale rosną. Uznaje się, że wymagają one wprowadzenia w polityce celnej bardziej gruntownych zmian, jak zaproponowano w ramach reformy celnej UE[9]. W związku z tym po przyjęciu reformy może zaistnieć potrzeba ponownej oceny dalszej adekwatności programu, potencjalnie w ramach oceny końcowej programu.

[8] Zob.: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_pl.
[9] COM(2023) 257 final.

3. Doświadczenia i wnioski

W poniższej sekcji przedstawiono zdobyte doświadczenia i (w stosownych przypadkach) sugestie dotyczące ulepszeń, które można wprowadzić w nadchodzących latach w toku realizacji programu.

Doświadczenie 1 – Wsparcie UE dla wspólnych komponentów systemów cyfrowych

Studia przypadków dotyczące czterech głównych europejskich systemów elektronicznych pokazują, w jaki sposób inwestycje UE we wspólne komponenty przyniosły wymierne korzyści dla funkcjonowania unii celnej. Bez pomocy UE osiągnięcie ambitnych celów określonych w unijnym kodeksie celnym w planowanym terminie byłoby nierealistyczne. Ewaluacja śródokresowa wykazała, że alternatywne scenariusze dla badanych systemów byłyby mniej skuteczne i efektywne. Chociaż ustaleń z tych przypadków nie można automatycznie ekstrapolować na ponad 50 europejskich systemów elektronicznych, wybrane systemy ilustrują różne rodzaje wyzwań. W tym zakresie zdobyte doświadczenia mogą mieć szersze zastosowanie w podobnych okolicznościach. Komisja wykazała na przykład, że może z powodzeniem dostarczyć duże, złożone systemy, takie jak ICS2. Ważnymi kwestiami okazały się jednak stopniowe wdrażanie, ścisła współpraca z sektorem prywatnym i terminowa komunikacja z zainteresowanymi stronami. Jednocześnie pomyślna realizacja programu prac związanych z UKC zależy również od projektów krajowych, które są monitorowane przez Komisję, ale pozostają pod kontrolą państw członkowskich. Biorąc pod uwagę równoległe wymagania wobec państw członkowskich i przedsiębiorców, które to wymagania obciążają zasoby, istnieje ciągła potrzeba wsparcia ze strony programu w tej dziedzinie. Ponadto w ewaluacji śródokresowej stwierdzono, że potrzebna jest dalsza poprawa dialogu z przedsiębiorcami przez zapewnienie bardziej przyjaznych dla przedsiębiorstw wytycznych technicznych i operacyjnych w celu zmniejszenia obciążeń związanych z wprowadzaniem nowych systemów lub przejściem na nie.

Doświadczenie 2 – Działania oparte na współpracy

Działania oparte na współpracy odgrywają kluczową rolę – wspierają element ludzki programu „Cła". Chociaż wiele działań funkcjonuje skutecznie, w przypadku działań, w których zaangażowanie Komisji jest ograniczone, państwa członkowskie borykają się czasami z wyzwaniami związanymi z odpowiedzialnością i przywództwem. Należałoby zatem ponownie przeanalizować obecne podejście do zarządzania tymi działaniami.

W szczególności można by to osiągnąć przez podnoszenie świadomości, tak aby kadra kierownicza wyższego szczebla w administracji krajowej lepiej rozumiała znaczenie tych działań, ich potencjał i prestiż, jaki może wiązać się z kierowaniem nimi (co stanowi główny problem). Jeżeli model ten nie może zostać przyjęty w obecnym okresie programowania, można go rozważyć w ramach proponowanej reformy celnej.

Doświadczenie 3 – System zarządzania nauczaniem (LMS)

Chociaż LMS bez wątpienia stanowi ulepszenie w stosunku do poprzednich rozwiązań, niektóre jego funkcje można by dopracować, a połączenia z systemami zarządzania

nauczaniem państw członkowskich – udoskonalić. Mogłoby to poprawić efektywność i zmaksymalizować zwrot z inwestycji w zasoby szkoleniowe oraz zoptymalizować korzyści płynące z systemu. Obecnie, gdy system osiągnął dojrzałość, istnieją również możliwości ustalania poziomów odniesienia i celów oraz podejmowania niskokosztowych inicjatyw, które mają na celu poszerzenie grona odbiorców w sektorze prywatnym.

Doświadczenie 4 – Innowacje

Pierwsze lata programu wykorzystano do lepszego zrozumienia pojęcia innowacji w dziedzinie polityki celnej (w odróżnieniu w szczególności od innowacji w zakresie rozwoju IT). Wyznaczenie specjalnego „lidera innowacji" mogłoby doprowadzić do szybszych postępów w przyszłości. Lider innowacji byłby odpowiedzialny za promowanie kultury ukierunkowanej na innowacje, kierowanie odpowiednimi grupami roboczymi i współpracę z kolegami z DG TAXUD, Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) – służby odpowiedzialnej za polityczne aspekty działalności w zakresie badań naukowych i innowacji na rzecz bezpieczeństwa cywilnego, w tym zarządzania granicami i ceł – a także ze Wspólnym Centrum Badawczym (JRC) i Dyrekcją Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG ds. RTD). Współpracowałby również z partnerami zewnętrznymi, w tym z Grupą Kontaktową ds. Handlu DG TAXUD, przedstawicielami odpowiednich projektów badawczych dotyczących ceł finansowanych przez UE w ramach programu „Horyzont Europa", a także organizacji międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Celna, aby wyznaczać strategiczny kierunek i zapewniać spójne przywództwo wszystkim zainteresowanym stronom.

Doświadczenie 5 – Zarządzanie projektami

Biorąc pod uwagę niedawne wyzwania związane z rozwojem sytuacji geopolitycznej, ewolucją handlu międzynarodowego i postępującą cyfryzacją, konieczne jest utrzymanie możliwości elastycznego i spójnego wsparcia. Ponieważ znaczną część budżetu programu przeznacza się na wielkoskalowe projekty informatyczne, w dalszej perspektywie można by wykorzystać przykłady stosowania najbardziej elastycznych podejść do zarządzania projektami, aby jeszcze bardziej zwiększyć elastyczność wsparcia w obliczu szybko zmieniających się potrzeb.

Doświadczenie 6 – Ramy monitorowania i ewaluacji (MEF)

Wyniki ewaluacji śródokresowej potwierdziły, że obecne ramy są prostsze niż poprzednie. Nadal jednak priorytetowo traktuje się kompleksowy zestaw wskaźników, a nie łatwiejszą w obsłudze usprawnioną wersję. Aby zwiększyć skuteczność MEF w przyszłości, należy poważnie rozważyć dalsze zmniejszenie liczby wskaźników i częstotliwości składania sprawozdań. W przypadku wskaźników związanych z europejskimi systemami elektronicznymi przedstawienie opisów, które są zgodne z celami programu, dostarczyłoby bardziej istotnych informacji niż tylko dane liczbowe. Niektóre wskaźniki cząstkowe mogą mieć ograniczoną wartość i można je usunąć, podczas gdy inne mogą być poddawane okresowym ocenom zamiast corocznym badaniom. Ponadto wskaźniki związane z działaniami opartymi na współpracy można by lepiej dostosować do celów szczegółowych programu i rodzajów działań określonych w rozporządzeniu w sprawie programu „Cła" lub programie

prac. Innowacje można by zilustrować konkretnymi studiami przypadków, a nie opiniami z badań ankietowych.