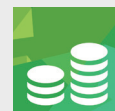


Специален доклад

Закъснения при внедряването на информационните системи за Митническия съюз: какви са причините?

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

Тези специални доклади на Европейската сметна палата (ЕСП) представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Lazaros S. Lazarou — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Eva Lindström, подпомогната от Katharina Bryan, ръководител на нейния кабинет и Johan Stålhammar, аташе в нейния кабинет; Alberto Gasperoni, главен ръководител, José Parente, ръководител на задача; Jitka Benešová, Josef Edelmann, и Ilze Ozola — одитори.



От ляво на дясно: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan, Josef Edelmann.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Съкращения	
Речник на термините	
Кратко изложение	I—V
Въведение	1—11
Митническият съюз е един от стълбовете на единния пазар в Европейския съюз	1—3
От 2003 г. насам модернизирането на митническият съюз е в дневния ред на ЕС	4—7
Програмата „Митници 2020“ е настоящият финансов инструмент за прилагане на необходимите ИТ системи	8—10
Управлението на прилагането на ИТ системите в митническият съюз е многостепенно	11
Обхват и методология на одита	12—15
Констатации и оценки	16—47
При прилагането на новите ИТ системи за митниците е имало поредица от забавяния	16—22
Завършването на някои ключови ИТ системи, които се изискват от Митническият кодекс на Съюза, е отложено за след 2020 г.	19—21
Съществува риск от неспазване на предложени нов срок до 2025 г.	22
Основните причини за забавянията са промени в обхвата, недостатъчни ресурси и дълъг процес по вземане на решения	23—36
Комисията е закъсняла с докладването на забавянията	37—40
Първоначално избраният подход на разработване не е бил най-ефективният от гледна точка на разходите	41—42
Целите и механизмите за докладване на програмата „Митници 2020“ не са подходящи за наблюдение на прилагането на ИТ системите	43—47
Заклучения и препоръки	48—50

Приложение I – Описание на проектите в областта на информационните технологии (ИТ)

Приложение II – Допълнителен брой години, необходими за изпълнението на всеки проект в областта на ИТ спрямо първоначалното планиране

Отговори на Комисията

СЪКРАЩЕНИЯ

ГД TAXUD: Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“

ЕИС: Европейски информационни системи

ИТ: Информационни технологии

МКС: Митнически кодекс на Съюза

ММК: Модернизиран митнически кодекс

РИИ: Рамка за измерване на изпълнението

СРГ: Група за митническа политика

ЕССГ: Координационна група за електронни митници

ТСГ: Контактна група по търговията

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Описанието на посочените в доклада проекти в областта на ИТ може да бъде намерено в **приложение I**.

Доклад за напредъка на програмата „Митници 2020“: годишен доклад, с който се наблюдава изпълнението на програмата съгласно член 17 от Регламент (ЕС) № 1294/2013.

Доклади за напредъка на електронните митници: годишен доклад, с който се оценява постигнатия напредък във връзка с преминаването към среда без документи на хартиен носител в митниците съгласно член 12 от Решение № 70/2008/ЕО.

Документ за стратегия и икономическа обосновка: документи за първоначалните етапи на проектите за разработване на ИТ системи, в които подробно се посочва обхватът на всеки проект и се подготвя решение за започване на техническите дейности във връзка с ИТ.

Експертен екип: експертните екипи са инструмент от съвместните действия по програмата „Митници 2020“ за обединяване на експертния опит по различни начини на регионална, тематична, временна или постоянна база. Този инструмент позволява на държавите членки да засилват сътрудничеството си при изпълнението на политиката.

Компоненти на ЕС на ИТ системите (съюзни компоненти): активи (като например хардуер, софтуер, мрежови връзки) и услуги за подпомагане на ИТ системите, които са общи за участващите държави (приложение II В към Регламент (ЕС) № 1294/2013). ЕС плаща за закупуване, развиване, инсталиране, поддръжка и ежедневно функциониране на съюзните компоненти.

Митнически кодекс на Съюза: той осигурява всеобхватна рамка за митнически правила и процедури на митническата територия на ЕС, адаптирана спрямо съвременната търговска реалност и инструментите за комуникация. Влиза в сила на 1 май 2016 г., но някои от преходните режими продължават все още да се прилагат,

главно за митническите формалности, които все още са в процес на постепенно преминаване към електронни системи.

Многогодишен стратегически план: инструмент за управление и планиране, изготвен от Комисията в партньорство с държавите членки в съответствие с член 8, параграф 2 от Решението за електронни митници. В него се определят стратегическата рамка и етапните цели за последователно и ефективно управление на проектите в областта на ИТ.

Модернизиран митнически кодекс: влиза в сила на 24 юни 2008 г., като се предвижда да бъде приложен най-късно на 24 юни 2013 г. Той обаче никога не е приложен, тъй като е отменен и заменен от Митническия кодекс на Съюза.

Национални компоненти на ИТ системите (несъюзни компоненти): всички онези компоненти на ИТ системите, които не са определени като съюзни компоненти (приложение II В към Регламент (ЕС) № 1294/2013). Държавите членки поемат разходите за закупуване, развиване, инсталиране, поддръжка и ежедневно функциониране на несъюзните компоненти.

Обхват на проекта: това, което се включва или изключва от даден проект. Институтът за управление на проекти определя обхвата на проектите като *„работата, която е необходимо да бъде извършена за доставянето на продукт, услуга или резултат с определените характеристики и функции“*.

Работна програма за Митническия кодекс на Съюза: работната програма е създадена в съответствие с член 280 от МКС. Тя включва преходни мерки, свързани с електронните системи и определянето на срокове в случаите, когато системите все още не са в експлоатация към датата на прилагане на МКС (1 май 2016 г.).

Рамка за измерване на изпълнението: система за наблюдение, която измерва напредъка на програмата „Митници 2020“ посредством 86 показателя, включващи 68 показателя за крайни продукти/резултати и 18 показателя за въздействието.

Търговски представители: това са оператори, като например вносители, митнически посредници, транспортни дружества и оператори в сферата на логистиката. Те са членове на контактната група по търговията, която е платформа за неформални срещи за предоставяне на консултации в сферата на търговията на равнището на Съюза

относно изпълнението на въпроси, свързани с митниците, и развитията в областта на митническата политика.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Митническият съюз е един от стълбовете на единния пазар. Модернизирането на митническите процеси въз основа на разработването на нови системи за информационни технологии е важен елемент за функционирането на Европейския съюз (ЕС). Това модернизиране следва да засили значително икономическата дейност и растежа и да повиши безопасността и сигурността на гражданите на ЕС. Тези ползи следва да осигурят на държавите членки необходимите стимули за инвестиции в митнически ИТ.

II. Решението на Комисията относно електронните митници, Модернизиращият митнически кодекс (ММК) и накрая Митническият кодекс на Съюза (МКС) проправиха пътя и очертаха необходимите ИТ системи за модернизиране на Митническия съюз. Програмата „Митници 2020“ финансира съюзните компоненти на ИТ системите. Държавите членки следва да разработят съответните национални компоненти (несъюзни компоненти) и да поемат свързаните с тях разходи. Внедряването на ИТ системите се ръководи от многостепенен процес на вземане на решения, включващ редица органи.

III. Одитът на Сметната палата провери дали е възможно програмата „Митници 2020“ заедно със съответното митническо законодателство да осигури ИТ системите, необходими за подобряване на митническите операции в ЕС. Сметната палата извърши този одит по време на етапа на изпълнение с цел да се допринесе за обсъжданията на следващата митническа програма, която ще започне през 2021 г. Сметната палата провери дали програмата гарантира навременното прилагане на ИТ системите и установи, където е възможно, причините за забавянията. Одитът се основава главно на анализа на документите на Комисията, на протоколите и докладите на комитетите и работните групи и на резултатите от проучване, изпратено на държавите членки.

IV. Сметната палата установи, че при внедряването на новите ИТ системи за Митническия съюз е имало поредица от забавяния, така че някои от ключовите системи няма да бъдат готови в рамките на определения в МКС краен срок през 2020 г. Забавянията се дължат на няколко фактора, по-конкретно: промяна в обхвата на

проектите, недостатъчни ресурси, отделени от ЕС и от държавите членки, и дълъг процес на вземане на решения поради многостепенната структура на управление.

Сметната палата също така отбеляза, че Комисията не е докладвала за забавянията по подходящ начин и че целите и механизмите за докладване на програмата „Митници 2020“ не са подходящи за наблюдение на прилагането на ИТ системите.

Първоначалният подход на разработване на ИТ системите е бил предимно децентрализиран с цел ограничаване на риска от неизпълнение, но за сметка на намалена ефикасност.

V. Сметната палата препоръчва на Комисията:

- а) да предложи следващите цели за програма „Митници“ да бъдат изрично свързани с планираните за разработване ИТ системи, и тези цели да бъдат точни и измерими;
- б) да гарантира, че поуките от предходни програми са взети надлежно предвид, и да предостави на държавите членки адекватна информация с цел своевременно вземане на информирано решение относно обхвата на проектите;
- в) да наблюдава рисковете, свързани с невъзможността на дадена държава членка да спазва сроковете за изпълнение на националните компоненти и на ранен етап да определя потенциални решения и да улеснява прилагането им на национално равнище; и да способства за по-широкото използване на съвместно разработване на информационни технологии;
- г) да рационализира управлението на разработването на митнически ИТ системи, като гарантира по-ефикасна и бърза комуникация с държавите членки, например чрез използването на средства за обмен на допълнителна информация с цел да се позволи вземането на решения без забавяне;
- д) да информира навременно и прозрачно всички заинтересовани страни, ангажирани с прилагането на ИТ системи на равнището на ЕС и на държавите членки, относно забавяния при прилагането и разходването на средства за съюзни

и национални компоненти, и да определи подходящи механизми и показатели за докладване на равнището на цялостното прилагане и на отделните проекти.

ВЪВЕДЕНИЕ

Митническият съюз е един от стълбовете на единния пазар в Европейския съюз

1. През 2018 г. Европейският съюз отбелязва 50-годишнината на Митническият съюз. Същността на митническият съюз е в отсъствието на мита на вътрешните граници между държавите членки и установяване на общи мита върху вноса от трети държави.
2. За да функционира като голям търговски блок, ЕС зависи от свободния поток на стоки към и от Митническият съюз, както и от ефикасното движение на тези стоки в рамките на единния пазар. Според последните налични данни общият обем на вноса и износа е бил на стойност около 3,7 трилиона евро¹. Това показва важността на търговията и на Митническият съюз за просперитета на ЕС.
3. Освен това митата върху вноса са важна част от приходите на ЕС. През 2017 г. те са в размер на 20,3 млрд. евро, което представлява 15 % от общия бюджет на ЕС.



¹ Източник: Статистически данни на Евростат за световната търговия за 2017 г.

От 2003 г. насам модернизирането на митническия съюз е в дневния ред на ЕС

4. Няколко ключови участници заявиха необходимостта от модернизиране на Митническия съюз още след неговото създаване. Подобриенето следва да включва цифровизация², въвеждане на безкнижна среда и намаляване на бюрокрацията, като по този начин се подобряват икономическата дейност и растежът. Следва да се повишат и безопасността и сигурността на гражданите на ЕС и да се даде възможност за по-ефикасно събиране на мита. Очаква се ползите от подобрената търговия на ЕС за потребителите и предприятията на ЕС да осигурят стимули за държавите членки да инвестират в митнически системи за информационни технологии.

5. През 2003 г. Комисията определя целта за постигане на опростена и безкнижна среда за митниците и търговията³. Публикуването на Решението за електронните митници⁴ през 2008 г. допълнително подчертава значението на тази цел. През юни 2008 г. влиза в сила Модернизиращият митнически кодекс (ММК)⁵. Неговата цел е модернизирането на Митническия съюз, включително разработването на редица ИТ системи, които е трябвало да бъдат напълно действащи до юни 2013 г. Поради няколко

² Световната митническа организация (СМО) също счита цифровизацията за основна характеристика на модернизираните митници, след като разработи модел за цифрова пригодност на митници (Digital Customs Maturity Model).

³ Вж. съобщението на Комисията от 24 юли 2003 г., озаглавено „Опростена и безкнижна среда за митниците и търговията“.

⁴ Решение № 70/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. относно безкнижна среда в митниците и търговията (ОВ L 23, 26.1.2008 г., стр. 21) (Решението за електронните митници).

⁵ Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 145, 4.6.2008 г., стр. 1), отменен с Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1). ММК влиза в сила на 24 юни 2008 г., но е предвидено да бъде приложен най-късно на 24 юни 2013 г.

причини, включително забавяния при прилагането на необходимите ИТ системи⁶, ММК така и не е приложен на практика.

6. През октомври 2013 г. е приет Митническият кодекс на Съюза (МКС)⁷, който заменя ММК, с който отново се преследва целта за преминаване към среда без документи на хартиен носител и обмен на информация въз основа на ИТ системи. МКС е приложим от май 2016 г. с преходен период до края на 2020 г. за прилагане на ИТ системите. Свързаните с МКС ИТ системи са подобни на тези, изисквани преди това за ММК.

7. С цел спазване на изискванията на Решението за електронните митници и МКС Комисията е създала документи за стратегическо планиране за разработване на съответните митнически ИТ системи – многогодишният стратегически план⁸ и работната програма за МКС⁹. В многогодишния стратегически план се взема под внимание графикът за изпълнение на работната програма за МКС, но се включват допълнителни ИТ системи, които се нуждаят от разработване.

⁶ Вж. предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза (преработен текст) (COM (2012) 64 окончателен), приет от Комисията на 20 февруари 2012 г.

⁷ Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза (преработен текст) (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1).

⁸ Многогодишният стратегически план е инструмент за управление и планиране, изготвен от Комисията в партньорство с държавите членки в съответствие с член 8, параграф 2 от Решението за електронните митници. В него се определят стратегическата рамка и етапните цели за управление на проектите в областта на ИТ. След одобрението му всяко преразглеждане се публикува от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“.

⁹ Решение за изпълнение на Комисията от 29 април 2014 г. за създаване на работна програма за Митническият кодекс на Съюза (2014/255/ЕС) (ОВ L 134, 7.5.2014 г., стр. 46) (Работна програма за МКС за 2014 г.), отменено с Решение за изпълнение (ЕС) 2016/578 на Комисията от 11 април 2016 г. за създаване на работна програма относно разработването и въвеждането на електронните системи, предвидени в Митническият кодекс на Съюза (ОВ L 99, 15.4.2016 г., стр. 6) (Работна програма за МКС за 2016 г.).

Програмата „Митници 2020“ е настоящият финансов инструмент за прилагане на необходимите ИТ системи

8. ЕС финансира разработването на нови ИТ системи, посочени в многогодишния стратегически план, както и поддържането на действащите ИТ системи по обща програма в областта на митниците. Програмата „Митници 2020“¹⁰ осигурява средства за компонентите на ЕС на ИТ системите (съюзните компоненти). Това са активи (като например хардуер, софтуер, мрежови връзки) и услуги за подкрепа на ИТ системите, които са общи за ЕС и за държавите членки. От държавите членки се очаква да разработят националните компоненти (несъюзни компоненти) и да поемат свързаните с тях разходи¹¹.
9. Комисията създаде програмата „Митници 2020“, за да „се подпомогне функционирането и модернизирането на митническия съюз, за да се укрепи вътрешният пазар посредством сътрудничество между участващите държави, техните митнически органи и техните служители.“ Общият бюджет на тази програма възлиза на 523 млн. евро за период от седем години (т.е. приблизително 75 млн. евро годишно)¹². „Митници 2020“ е продължение на предходните програми „Митници“, които започнаха през 1991 г., като последната от тях приключи през 2013 г. Комисията предлага пакет от 950 млн. евро за програмата „Митници“ в рамките на многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.
10. Три четвърти от бюджета на програмата „Митници 2020“ са предназначени за изграждането на капацитет в областта на информационните технологии (ИТ), наречени

¹⁰ Регламент (ЕС) № 1294/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на програма за действие за митниците в Европейския съюз за периода 2014–2020 г. („Митници 2020“) и за отмяна на Решение № 624/2007/ЕО (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 209).

¹¹ Някои държави членки използват структурни фондове на ЕС за покриване на някои от тези разходи.

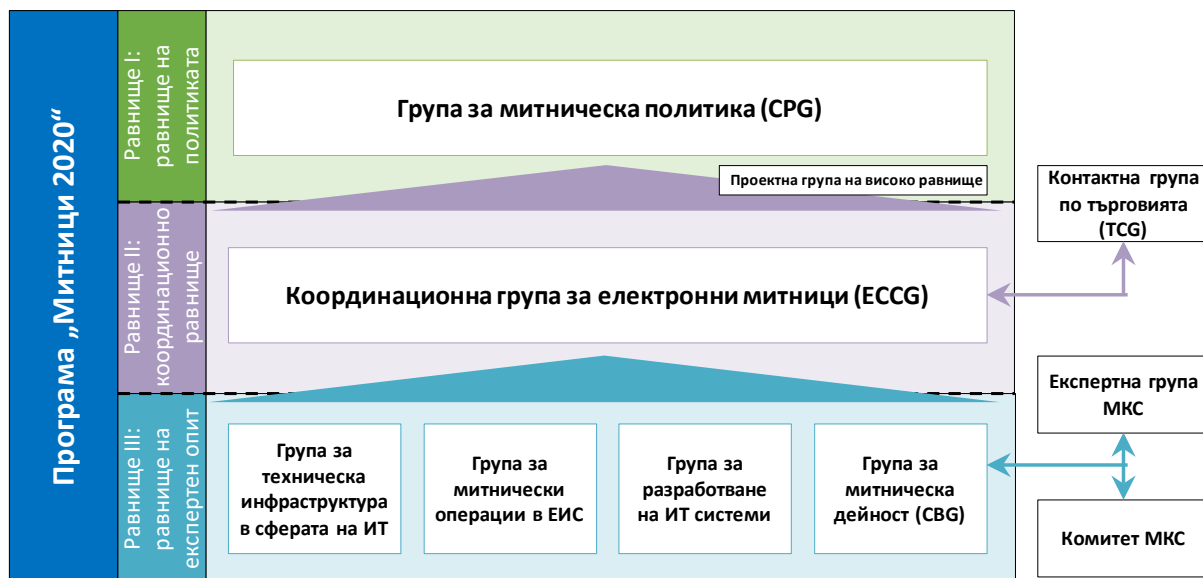
¹² Този бюджет не включва разработването на ИТ, финансирани единствено от държавите членки (национални компоненти). Сметната палата не може да докладва относно общите разходи на системите (вж. **точка 47**).

европейски информационни системи (ЕИС) в регламента относно програмата „Митници 2020“. Този бюджет обхваща разработването, функционирането и поддръжката на частите на тези ЕИС от ЕС (съюзни компоненти). Останалите 25 % от бюджета са за други действия, свързани с функционирането и модернизирането на митническия съюз, а именно съвместни действия (като например проектни групи и експертни екипи) и обучение.

Управлението на прилагането на ИТ системите в митническия съюз е многостепенно

11. На **фигура 1** е показано управлението на прилагането на ИТ системите в митническия съюз. Управлението се основава на редица взаимодействащи си органи с участието на Комисията, държавите членки и търговски интереси, по-специално групата за митническа политика (CPG), координационната група за електронни митници (ECCG) и контактната група по търговията (TCG). Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ (ГД TAXUD) отговаря за изпълнението на програмата „Митници 2020“ и председателства тези групи. Постигането на споразумение по отделни проекти изисква редица обсъждания на технически, оперативни, правни и финансови въпроси и включва участието на експерти на Комисията и от държавите членки.

Фигура 1 – Структура на управление за изпълнението на многогодишния стратегически план и на проектите за електронни митници



Източник: ЕСП, въз основа на приложение III – Схема за управление на многогодишен стратегически план, изм. 2017 г.

ОБХВАТ И МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТА

12. При своя одит Сметната палата прецени дали е възможно програмата „Митници 2020“ заедно със съответното митническо законодателство да осигури ИТ системите, необходими за подобряване на митническите операции в ЕС. Сметната палата се съсредоточи върху разработването на съюзните компоненти на новите ИТ системи. Що се отнася до националните компоненти, Сметната палата провери надзорната роля на Комисията при координирането на прилагането от държавите членки на техните национални ИТ системи. При одита не бяха обхванати другите действия, предвидени в програма „Митници 2020“, по-специално съвместните действия, дейностите, свързани с обучение, както и експлоатацията и поддръжката на съществуващите ИТ системи.

13. Одитът на Сметната палата беше проведен по време на етапа на изпълнение на програмата. Този подход позволи извършването на междинен преглед при разработването на ИТ системите и своевременно допринася за обсъжданията на следващата програма „Митници“, която ще започне през 2021 г. (вж. **точка 9**).

14. Сметната палата провери дали програмата гарантира навременното разработване и прилагане на ИТ системите. Където е приложимо, тя установи причините за забавянията. Сметната палата преразгледа и свързаните с това аспекти на разработването на модела, както и механизмите за мониторинг и докладване¹³.

Одитът беше основан на анализ на документи на Комисията, протоколи от заседания и доклади на комитетите и работните групи, в които участват Комисията и държавите членки, и на събеседвания със служители на Комисията от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“.

15. С цел да придобие представа как се прилагат от държавите членки националните компоненти на новите ИТ системи, Сметната палата извърши проучване сред 28-те национални митнически органа.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

При прилагането на новите ИТ системи за митниците е имало поредица от забавяния

16. Бързото развитие на ИТ непрекъснато предлага нови възможности, предизвикателства и искания от ползвателите като цяло. Това е вярно и в областта на митниците, което изисква от Комисията и държавите членки да осигуряват гъвкави решения и да реагират бързо на външни събития. Десет години след приемането на Решението за електронните митници Сметната палата отбеляза напредък при разработването на ИТ системите. Определен брой от тези системи обаче все още не са изцяло приложени.

17. Многогодишният стратегически план от 2017 г. включва 31 ИТ проекта за изпълнение от Комисията и държавите членки. Те са създадени, за да бъдат разработени нови системи или да бъдат подобрени действащите такива с цел модернизиране на Митническия съюз и гарантиране на пълното прилагане на МКС.

¹³ Сметната палата взе предвид заключенията и препоръките от Специален доклад № 19/2017 — „Процедури за внос – неефективното им прилагане и недостатъците в правната рамка се отразяват неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС“.

Крайните срокове за завършване на ИТ проектите са били постепенно отлагани. Преразглеждането на многогодишните стратегически планове от 2016 г. и 2017 г. е довело до отлагане на датите на реализация на ИТ системите съответно за 28 % и 42 % от проектите.

18. В приложение II е представена графика с допълнителния брой години необходими за изпълнението на всеки проект в областта на ИТ. Това е резултат от съпоставката на крайните срокове за реализация между многогодишния стратегически план от 2017 г. и първоначалното планиране. Анализът на Сметната палата показва, че датите за завършване на четири проекта са спазени, но при много от тях е имало забавяне, а четири проекта са били отложени с пет или повече години.

Завършването на някои ключови ИТ системи, които се изискват от Митническия кодекс на Съюза, е отложено за след 2020 г.

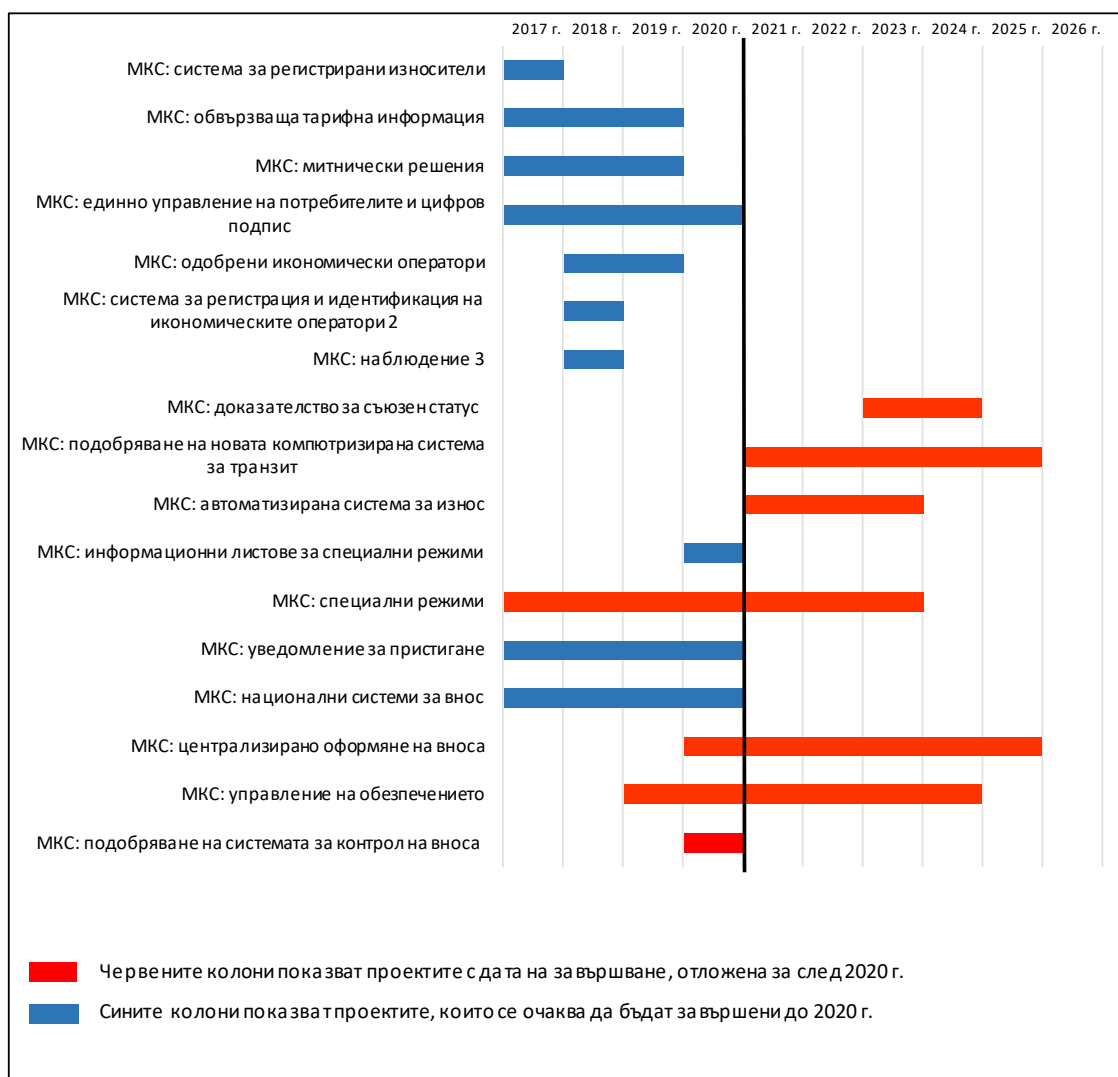
19. Пълното прилагане на МКС зависи от наличието на редица ИТ системи в Комисията и в държавите членки. Въпреки че МКС се прилага от 2016 г., в него е предвиден преходен период най-късно до 31 декември 2020 г., за да се осигури разработването на необходимите 17 ИТ системи от Комисията и от държавите членки.

20. Според многогодишния стратегически план от 2017 г. седем от тези ИТ системи¹⁴ ще бъдат изцяло предоставени едва след крайния срок 2020 г. Според Комисията общият процент на прилагане на МКС в края на 2020 г. ще бъде приблизително 75 %. Подобно изчисление обаче се основава на изпълнението на етапните цели по отношение на съюзните компоненти, като не се взема предвид кога системите ще бъдат готови за използване. В допълнение, ЕСП счита, че тези закъснели проекти се отнасят до ключови системи или до тяхното модернизиране по отношение на дейностите по същинските митнически процедури (внос, транзит и износ). В отговорите

¹⁴ Проекти във връзка с МКС, отложени за след 2020 г.: МКС: автоматизирана система за износ, МКС: подобряване на новата компютризирана система за транзит, МКС: управление на обезпечението, МКС: специални режими, МКС: централизирано оформяне на вноса, МКС: доказателство за съюзен статус и МКС: подобряване на системата за контрол на вноса.

си на проучването от ЕСП, държавите членки считат, че тези системи са изключително важни по отношение на ефикасното функциониране и модернизирането на митническия съюз (вж. **Фигура 2**).

Фигура 2 – Многогодишен стратегически план от 2017 г. за 17 проекта, свързани с МКС¹⁵



Източник: ЕСП, въз основа на многогодишния стратегически план от 2017 г. (за подробно описание на проектите в сферата на ИТ вж. **приложение I**)

¹⁵ Планирането на подобряването на системата за контрол на вноса се отнася само до първата част от проекта. Останалите части ще бъдат изпълнени след 2020 г.

21. През януари 2018 г. Комисията е докладвала на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането на МКС и ги е уведомила, че няма да бъде спазен крайният срок МКС 2020 г. През март 2018 г. тя е направила предложение за изменение на МКС, което включва удължаване на преходния период за прилагането на някои разпоредби до 2025 г.

Съществува риск от неспазване на предложени нов срок до 2025 г.

22. Преразглеждането на многогодишния стратегически план през 2017 г. е довело до значително натрупване на работа на Комисията в периода 2023—2025 г., когато се планира да влязат в експлоатация шест системи¹⁶ в резултат на мащабни проекти¹⁷. Освен това значителен брой държави членки закъсняват с прилагането на своите ИТ системи¹⁸. В резултат на това съществува риск и променените крайни срокове да не бъдат спазени, а крайният срок за МКС да бъде удължен допълнително след 2025 г.

¹⁶ В допълнение, втората част от подобряването на системата за контрол на вноса МКС също ще попадне в този период, въпреки че планирането на втората част от изпълнението на проекта все още не е включено в многогодишния стратегически план от 2017 г.

¹⁷ Това натрупване е в противоречие със заключенията на проектната група „Митници 2020“ относно въздействието на изискванията на МКС върху държавите членки, според които „следва да се избягва припокриване на въвеждането на няколко основни системи в един и същи времеви период“. Комисията също така е признала, че ЕС никога преди не е правил такъв сериозен преход и че ще има множество оперативни задачи както на техническо, така и на координационно равнище.

¹⁸ Сметната палата съпостави сегашния етап (както е докладван от държавите членки във връзка с проучването) с предвидената за първото тримесечие на 2018 г. етапна цел от многогодишния стратегически план.

Основните причини за забавянията са промени в обхвата, недостатъчни ресурси и дълъг процес по вземане на решения

23. С проверката на Сметната палата на изпълнението на митническите проекти в сферата на ИТ, включваща задълбочен анализ на пет проекта¹⁹ и на отговорите от държавите членки на проучването, се установи, че основните причини за забавянията са били следните:

- Промени в обхвата на някои проекти, което ги усложнява допълнително (вж. точки 24 и 25);
- Недостатъчни ресурси, отделени от Комисията и държавите членки за внедряване на ИТ системите (вж. точки 26—32);
- Дълъг процес по вземане на решения поради многостепенната структура на управление²⁰, включваща Комисията и държавите членки (вж. точки 33—36).

Промени в обхвата на някои проекти

24. Комисията е изготвила график за разработване и внедряване на митническите системи въз основа на извършеното през 2012 г. проучване във връзка с общия план в областта на ИТ, и е заключила, че крайният срок до 2020 г. е реалистичен за планираните към онзи момент проекти в областта на ИТ.

25. Дванадесет от 17-те проекта, които вече са били планирани в ММК, предшестващ МКС, са били в относително напреднал етап²¹. При последвалата дискусия, обаче,

¹⁹ Четири проекта във връзка с МКС: Система за регистрирани износители, Наблюдение 3, Подобряване на системата за контрол на вноса и Централизирано оформяне на вноса и още един проект, който не е свързан с МКС: „Обслужване на едно гише“ на ниво ЕС (вж. приложение I).

²⁰ Деветнадесет от 24-те държави членки, които са отговорили на проучването, посочват, че сегашните структури на управление са подходящи, като се имат предвид обстоятелствата, но 14 държави членки признават, че методът на работа и процесът на вземане на решения биха могли да се подобрят допълнително.

²¹ Съгласно моделирането на стопанските процеси системите вече са имали определени изисквания за ползвателите или функционални изисквания.

Комисията и държавите членки се договориха значително да се промени обхватът на някои ИТ системи. Освен това, някои разработки на ИТ са преместени от държавите членки на ниво ЕС. Това води до значително нарастване на работата на Комисията и първоначално определеният график се е оказал непостижим.

Недостатъчни ресурси, разпределени от Комисията и държавите членки

Бюджет на Комисията (съюзни компоненти)

26. Комисията е планирала нуждите от ресурси за програмата „Митници 2020“ въз основа на изпълнението на ИТ стратегията на ЕС в областта на митническата политика, определена в многогодишния стратегически план за 2012 г.

27. Първият важен признак, че бюджетът на разположение по програмата „Митници 2020“ може да не бъде достатъчен, е възникнал през 2015 г. във връзка с проекта за подобряване на системата за контрол на вноса. В одобрения от Комисията и държавите членки стратегически документ е било предложено предприемането на по-централизиран подход спрямо разработването на системата в сравнение с първоначалните планове. В него е бил предложен коригиран общ бюджет за изпълнение в размер на приблизително 170 млн. евро – повече от два пъти над предишните разчети. В резултат на това Комисията е направила заключението, че оставащия бюджет по програмата „Митници 2020“ за изграждане на ИТ капацитет е твърде малък за покриване на разходите за прилагане на тази система.

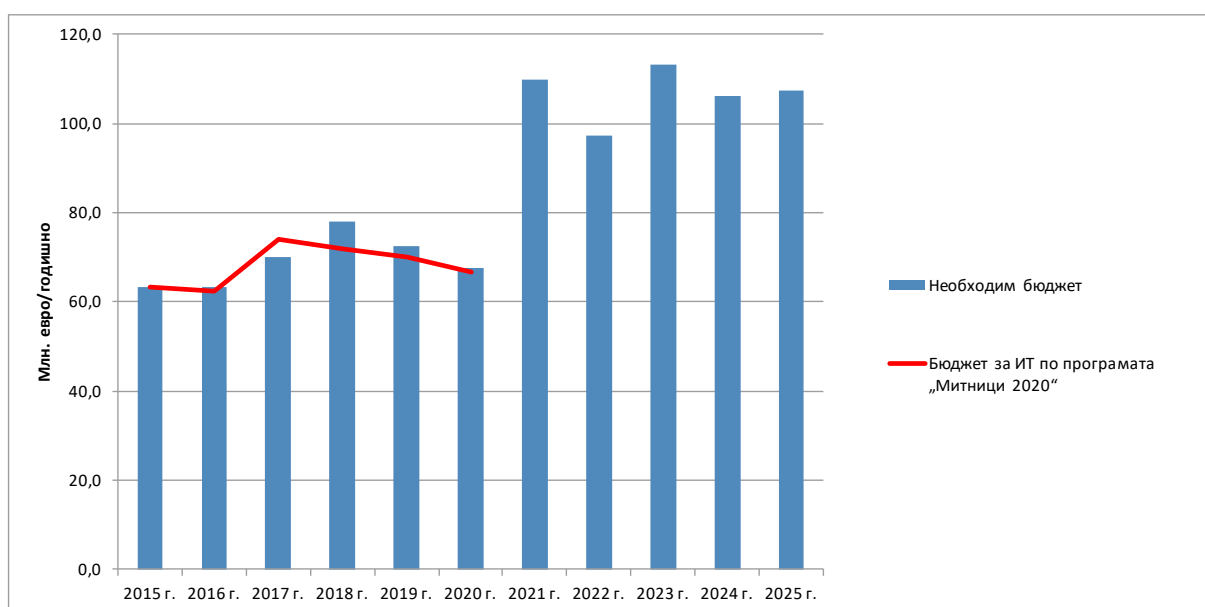
28. Комисията е взела решение да разреши проблема, като:

- раздели проекта на части и определи по-дълъг срок за изпълнение след 2020 г. с цел използване на бюджета за бъдещите митнически програми; и
- осигури допълнителни ресурси за изграждане на ИТ капацитет по програмата „Митници 2020“. Тези усилия са довели до постигането само на частичен успех.

29. Прогнозите на Комисията за бюджетните изисквания за периода 2021—2025 г. са значително по-високи от тези за периода 2014—2020 г. На **фигура 3** са показани изчислените бюджетни нужди за ИТ системите до края на периода на програмата

„Митници 2020“ и нарасналите бюджетни нужди, предвидени за след 2020 г. По изчисления на Комисията за следващия програмен период на програмата „Митници“ ще са необходими приблизително 100—150 млн. евро годишно за поддържането в експлоатация на всички ИТ системи и за приключване на оставащите проекти от многогодишния стратегически план, отложени за след 2020 г.

Фигура 3 – Разчет на бюджетните нужди за изпълнение на коригирания през 2017 г. многогодишен стратегически план



Източник: Работни документи на Комисията.

Бюджет на държавите членки (национални компоненти)

30. Проучването на Сметната палата сред държавите членки показва, че за повечето от тях (67 %) една от основните причини, довели до късното прилагане на МКС, е недостатъчният бюджет на национално равнище. Комисията е разбрала, че някои от държавите членки няма да осигурят достатъчно средства на митническите администрации, за да им се даде възможност да спазят многогодишния стратегически план, непосредствено след одобрението на работната програма за МКС през 2014 г. Комисията уведоми Сметната палата, че това се е дължало отчасти на започналата през 2008 г. международна макроикономическа криза. В Специален доклад № 19/2017

Сметната палата вече подчерта, че недостатъчното финансиране на трансевропейските ИТ системи може да забави прилагането на Митническия кодекс на Съюза²².

31. Комисията е продължила да призовава държавите членки да предоставят на разположение национални ресурси и е проучила други варианти за разрешаване на проблема с недостатъчните бюджети в държавите членки, например чрез улесняване на сътрудничеството между държавите членки (вж. **каре 1**).

Каре 1 – Съвместно разработване на националните компоненти от група държави членки

Комисията е насърчила варианта за сътрудничество между държавите членки при съвместното разработване на национални компоненти вместо всяка държава членка да работи самостоятелно. В областта на данъчното облагане ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ е имала положителен опит с такова съвместно разработване на ИТ.

През 2017 г. Естония е подготвила проект за създаване на нов експертен екип, включващ представители на няколко държави членки, за съвместно разработване на националните компоненти на митническите ИТ системи. Такъв експертен екип би подготвил например общи процедури за възлагане на обществени поръчки с цел постигане на икономии от мащаба. Проектът е бил одобрен от Комисията и ще получи финансиране от работната програма за „Митници 2020“ за 2018 г. Интерес за участие в такъв вид дейност са заявили 15 държави членки.

Към момента на извършване на одита експертният екип все още не беше започнал работа, поради което не беше възможно да се оценят напълно резултатите от тази инициатива.

32. Държавите членки задържат като разходи за събиране на мита 20 % от събраните от мита средства, а останалите 80 % отиват в бюджета на ЕС като приходи. Процентът задържани средства от разходите за събиране на мита би бил достатъчен²³ да допринесе за покриването на разходите, направени от държавите членки за прилагане

²² Вж. точки 33—38 от Специален доклад № 19/2017.

²³ През 2017 г. държавите членки са задържали над 4 млрд. евро като разходи по събиране на мита. На ниво отделни държави членки задържаните суми варират между 3 млн. евро и 1 млрд. евро.

на митническите ИТ системи. Сметната палата обаче отбеляза, че никоя държава членка не е посочила, че го е направила. Вместо това те са използвали средства от националния бюджет и структурните фондове на ЕС за финансиране на разработването на митническите ИТ системи.

Дълъг процес на вземане на решения поради многостепенната структура на управление с участието на Комисията и държавите членки

33. Разработването на митническите ИТ системи изисква участието, тясното сътрудничество и съгласието на голям брой участници на няколко равнища в Комисията и държавите членки (вж. **точка 11**). Освен сложността на самото разработване на ИТ вземането на решения се усложнява допълнително от специфичните национални характеристики на митническите операции и от различията между държавите членки относно техния напредък и капацитет при митническите ИТ.

34. В своята координационна роля Комисията вече е имала опит с тази структура на управление в контекста на прилагането на съществуващите митнически системи и най-вече на първото поколение система за транзит (новата компютризирана система за транзит). Това показва, че постигането на споразумение по всички аспекти от изпълнението на проекта е трудна задача, която отнема време²⁴.

35. Предвид сложността на митническите ИТ проекти Комисията е приложила набор от подробни етапни цели за всеки проект за улесняване на оперативното планиране и мониторинга. Тези етапни цели са разделени според основните етапи на проектите и са свързани с одобрението на съответните документи или дейности от представителите в ръководните органи на държавите членки²⁵.

²⁴ Времето, необходимо за разработването на новата компютризирана система за транзит (12 години), е било взето предвид при прогнозирането на времето, необходимо за разработване на нови системи, в документа за проучване (Iteration 1 Global Estimation) във връзка с общия план в областта на ИТ.

²⁵ Групата за митническа политика (CPG) и координационната група за електронни митници (ECCG).

36. Сметната палата провери прилагането на тези етапни цели в извадката от пет проекта (вж. **точка 23**). Във всички случаи съгласуването на първоначалните етапни цели (документ за стратегия и/или икономическа обосновка) от Комисията и държавите членки е закъсняло²⁶.

Комисията е закъсняла с докладването на забавянията

37. Някои държави членки и търговски представители (например вносители, митнически посредници, транспортни дружества и оператори в сферата на логистиката) са започнали да поставят под съмнение изпълнимостта на сроковете за приключване на ИТ проектите непосредствено след приемането на ключовите документи за планиране през 2013 г. и 2014 г. Въпреки това през 2016 г. в официалните документи за стратегическо планиране и докладите на Комисията е било посочено, че всички ИТ системи, свързани с МКС, и няколко други проекти от многогодишния стратегически план, които не са свързани с МКС, ще бъдат изпълнени до 2020 г. (вж. **каре 2**).

²⁶ В два от случаите (Наблюдение 3 и Система за регистрирани износители) е било възможно първоначалният краен срок за изпълнение (многогодишния стратегически план за 2014 г.) да бъде наваксан и спазен. В други два случая (Централизирано оформяне на вноса и подобрена система за контрол на вноса) проектите са били разделени на етапи, като крайното изпълнение е било удължено за след 2020 г. Що се отнася до проекта „Обслужване на едно гише“ на ниво ЕС, той е бил разделен на няколко подпроекта и все още не е известно кога ще стане цялостното му изпълнение.

Каре 2 – В докладите на Комисията (до 2016 г.) се посочва, че ИТ системите ще бъдат завършени до 2020 г.

В никой от докладите за напредъка по програма „Митници 2020“ за 2014 г., 2015 г. и 2016 г. Комисията не е посочила риска от неприлагане на ИТ системите, свързани с МКС, до 2020 г. (вж. **точка 46**).

В доклада за напредъка на електронните митници за 2016 г. (публикуван през юли 2017 г.) Комисията е признала, че по няколко проекта има забавяне. Предвид постигнатия през 2016 г. напредък обаче, тя е посочила, че навременното изпълнение на проектите все още е осъществимо.

Подобна информация е била представена в докладите за напредъка на електронните митници за 2014 г. и 2015 г.

38. Когато през юни 2014 г. Комисията е установила проблеми, свързани с достъпа до ресурси и възможно забавяне при изпълнението на работната програма за МКС, тя не е променила крайните срокове в работната програма за МКС или в многогодишния стратегически план. Вместо това е изготвила нов оперативен план въз основа на вътрешни ресурси и е предложила да го управлява успоредно. Това е довело до използването на многогодишния стратегически план/работната програма за МКС за външни цели, а оперативният план, който отразява реалността, да бъде използван основно за вътрешни цели. От 2015 г. нататък във вътрешния оперативен план са посочени по-дълги крайни срокове от тези в многогодишния стратегически план/работната програма за МКС и са включени проекти, които следва да бъдат изпълнени след крайния срок за МКС през 2020 г.

39. Двата инструмента за планиране са съществували едновременно при разработването на митническите ИТ до 2017 г., когато са били съгласувани след преглед („проверка на реалността“), извършен от Комисията. Резултатът от този преглед е преразглеждането на многогодишния стратегически план през 2017 г., при което крайните срокове за внедряването на няколко системи са удължени след правно обвързващия краен срок на МКС 2020 г. В резултат на това Комисията е била

задължена да подготви актуализация на работната програма за МКС и да предложи изменение на регламента за МКС (вж. **точка 21**).

40. Наличието на два инструмента за планиране показва, че Комисията е била известена за закъсненията. Решението да не се включва тази информация в нейните официални доклади са попречили на заинтересованите страни (като например Европейския парламент, други институции на ЕС, които не са представени в структурата на управление на програмата „Митници 2020“, както и заинтересованите дружества и граждани) да бъдат напълно информирани за риска от забавянията в реално време.

Първоначално избраният подход на разработване не е бил най-ефективният от гледна точка на разходите

41. Когато е изготвена програмата „Митници 2020“, Комисията е направила проучване за определяне на крайните срокове за прилагане на ИТ системите и на необходимия бюджет за съюзните компоненти (вж. **точка 26**). Избраният подход за разработване е бил предимно децентрализиран. Това е било направено въпреки факта, че централизираното изпълнение е било най-ефективният вариант от гледна точка на разходите (вж. **каре 3**).

Каре 3 – Подход за централизирано разработване, отхвърлен от държавите членки

В своята оценка на въздействието Комисията е представила четири варианта за програмата „Митници 2020“, които се различават по същество по отношение на степента на централизирано разработване от Комисията или децентрализирано разработване от всяка отделна държава членка. Вариантът с най-централизирано прилагане на ИТ системи включва споделено общо разработване на пълно прилагане на основен процес на митническо оформяне и на неговия интерфейс за търговци.

Това централизирано решение е наложило по-висок бюджет за програмата „Митници 2020“ (по оценки приблизително 200 млн. евро повече в сравнение с избрания вариант). С него обаче се предлагат значителни икономии от мащаба (едно инвестирано евро може да доведе до спестяване на четири евро за държавите членки).

Този сценарий не е бил избран, тъй като според държавите членки едно децентрализирано решение би могло да отговори по-добре на специфичните национални изисквания и да намали риска от неизпълнение на проекти.

42. На по-късен етап, по време на обсъждането на обхвата на отделните проекти, държавите членки са поискали ЕС да разработи определени компоненти на ИТ системите на централно равнище. Това е довело до по-ефективно решение от гледна точка на разходите поради икономии от мащаба, но е наложило повече ресурси от програмата „Митници 2020“, които не са били планирани (вж. [точка 27](#)).

Целите и механизмите за докладване на програмата „Митници 2020“ не са подходящи за наблюдение на прилагането на ИТ системите

43. Специфичните и оперативните цели за прилагане на ИТ в програмата „Митници 2020“ са твърде общи, за да бъдат използвани за наблюдение и докладване (напр. „компютризация“ и „разработване, подобряване, експлоатиране и подкрепа за европейските информационни системи в митническата сфера“). Освен това, тъй като специфичните ИТ системи, които следва да бъдат разработени, не са били включени в горепосочените цели на програмата „Митници 2020“, те не се наблюдават по подходящ начин в съществуващите доклади.

44. Рамката за измерване на изпълнението, разработена за оценка на програмата „Митници 2020“, предвижда четири показателя за прилагането на новите ИТ системи:

1. брой ИТ проекти във фазата на изследвания;
2. брой ИТ проекти във фазата на разработване;
3. брой нови ИТ системи във фазата на експлоатация; и
4. дял на ИТ проекти със „зелен“ статут.

45. Сметната палата установи, че първите три показателя нямат цел, а определената за четвъртия показател цел е, че едва 50 % от ИТ проектите следва да съответстват на изискванията („зелен“ статут). Тази цел е без значение, тъй като даден проект може да получи „зелен“ статут просто в резултат на преразглеждане на многогодишния стратегически план, без реален напредък при прилагането на ИТ системата. Ето защо четирите разработени показателя за оценка на прилагането на ИТ системите не дават възможност за разкриване и докладване на забавяния.

46. Комисията публикува годишни доклади за напредъка при прилагането на програмата „Митници 2020“. В трите доклада за напредъка по програмата „Митници 2020“, публикувани към момента на извършване на одита (2014 г., 2015 г. и 2016 г.), информацията относно прилагането на ИТ системите е ограничена. И в трите доклада се посочва, че новите процеси до голяма степен са в съответствие с планирането. В докладите за напредъка на електронните митници за трите посочени по-горе години се съдържа по-подробна информация относно степента на въвеждане на ИТ системите, но не се дава информация относно риска от неспазване на планираните крайни срокове. Предвид забавянето при разработването и въвеждането на нови ИТ системи, в докладите за напредъка по програмата „Митници 2020“ не е представено балансирано и всеобхватно мнение²⁷ във връзка с изпълнението на програмата.

47. Комисията редовно получава информация за разходите, извършени от държавите членки за разработването на националните компоненти на ИТ системите. Тази

²⁷ В докладите за напредъка по програмата „Митници 2020“ на новите ИТ системи е посветена само една страница (от около 15 страници), като едва 4 от 68 показателя (за крайни продукти и резултати) са свързани с нови ИТ системи.

информация се събира и представя в докладите за напредъка на електронните митници. Предоставената от държавите членки информация обаче не е нито пълна, нито съпоставима. Сметната палата потвърди тази непълнота в своето проучване, което попречи на одиторите да оценят общите разходи (съюзни и националните компоненти) за разработване на ИТ системите. Ненадеждната информация относно изразходените суми възпрепятства Комисията да оцени по подходящ начин дали изпълнението на ИТ проектите е ефективно и осигурява икономическа ефективност по отношение на модернизирането на Митническия съюз.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

48. Митническите процеси могат да оказват много сериозно въздействие върху търговията, събирането на мита и безопасността и сигурността на гражданите. Модернизирането на тези процеси е от ключово значение за функционирането на ЕС. Десет години след приемането на Решението за електронните митници Сметната палата отбелязва напредък при разработването на ИТ системите за създаване на среда без документи на хартиен носител за митниците и търговията. Тези системи обаче все още не са изцяло приложени.

49. Сметната палата стига до заключението, че:

- За завършването на 7 от 17-те ИТ системи, свързани с МКС, няма да бъде спазен крайният срок 2020 г. Някои от тях са ключови системи, като например „МКС: подобряване на системата за контрол на вноса“ и „МКС: централизирано оформяне на вноса“ (вж. **точки 19—21**).
- Съществува риск да не бъде спазен новият срок 2025 г. (вж. **точка 22**).
- Определеният от Комисията първоначален график за прилагане на ИТ системите е станал неосъществим поради промени в обхвата на някои проекти (вж. **точки 24 и 25**).
- Тези действителни разходи за разработване на ИТ системите за съюзните компоненти са били значително завишени, в сравнения с първоначално предвидените и Комисията не е отделила достатъчно ресурси за тези проекти (вж. **точки 26—29**).
- Заделеният от държавите членки недостатъчен бюджет е една от основните причини за забавянията (вж. **точки 30—32**).
- Дългият процес на вземане на решения е забавил прилагането на някои от ИТ системите поради многостепенната структура на управление с участието на Комисията и държавите членки (вж. **точки 33—36**).

- Комисията е закъсняла с докладването на забавянията при внедряването на ИТ системите (вж. точки 37—40).
- Решението каква част от разработването на ИТ да се централизира на равнището на ЕС невинаги е било ръководено от съображения за икономическа ефективност, а от специфични национални изисквания на държавите членки и от рисковете, свързани с неизпълнение на проектите (вж. точки 41 и 42).
- Целите и механизмите за докладване на програмата „Митници 2020“ не са подходящи за наблюдение на прилагането на ИТ системите (вж. точки 43—47).

50. Сметната палата препоръчва на Комисията да вземе предвид поуките от програмата „Митници 2020“ и подхода си за управление на ИТ проекти, определен в многогодишния стратегически план, за целите на бъдещите програми „Митници“.

Препоръка 1 – Обвързване на разработването на програмите с прилагането на ИТ

За следващата програма „Митници“ Комисията следва да предложи:

- а) цели, които са свързани изрично с ИТ системите, които е планирано да бъдат разработени; и
- б) цели, които са точни и измерими.

График за изпълнение: 2020 г.

Препоръка 2 – Подобряване на оценката на срока, ресурсите и обхвата на проектите в сферата на ИТ

За бъдещите програми „Митници“ Комисията следва:

- а) да гарантира, че поуките от предходните програми (като например рисковете, свързани с ИТ средата и сложността на проектите) са взети надлежно предвид при изготвянето на графиците и разпределението на ресурсите; и
- б) да предостави на държавите членки адекватна информация с цел своевременно вземане на информирано решение относно обхвата на проектите.

График за изпълнение: 2020 г.

Препоръка 3 – Улесняване на съвместното разработване на ИТ

Комисията следва:

- а) да наблюдава риска, свързан с пропускането на сроковете за изпълнение на националните компоненти от дадена държава членка и на ранен етап да определя потенциални решения и да улеснява прилагането им на национално ниво; и
- б) да способства за по-широкото използване на съвместно разработване на информационни технологии между държавите членки.

График за изпълнение: 2020 г.

Препоръка 4 – Рационализиране на структурата на управление чрез подобряване на комуникацията

Комисията следва да рационализира структурата на управление за разработването на митнически ИТ системи, като гарантира по-ефикасна и бърза комуникация с държавите

членки, например чрез използването на различни решения за обмен на допълнителна информация с цел да се позволи вземане на решения без забавяне.

График за изпълнение: 2020 г.

Препоръка 5 – Прозрачно докладване относно внедряването на ИТ системи

Комисията следва:

- а) да информира навременно и прозрачно всички заинтересовани страни, ангажирани с прилагането на ИТ системи на ниво ЕС и на държавите членки, относно забавяния при използването и изразходването на средства от съюзни и национални компоненти; и
- б) да определи подходящи механизми и показатели за докладване на равнището на цялостното прилагане и на отделните проекти в следващата рамка за измерване на изпълнението на програмите „Митници“ и да изготви необходимите документи за докладване.

График за изпълнение: 2021 г.

Настоящият Специален доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Lazaros S. LAZAROU — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 26 септември 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТИТЕ В СФЕРАТА НА ИТ**

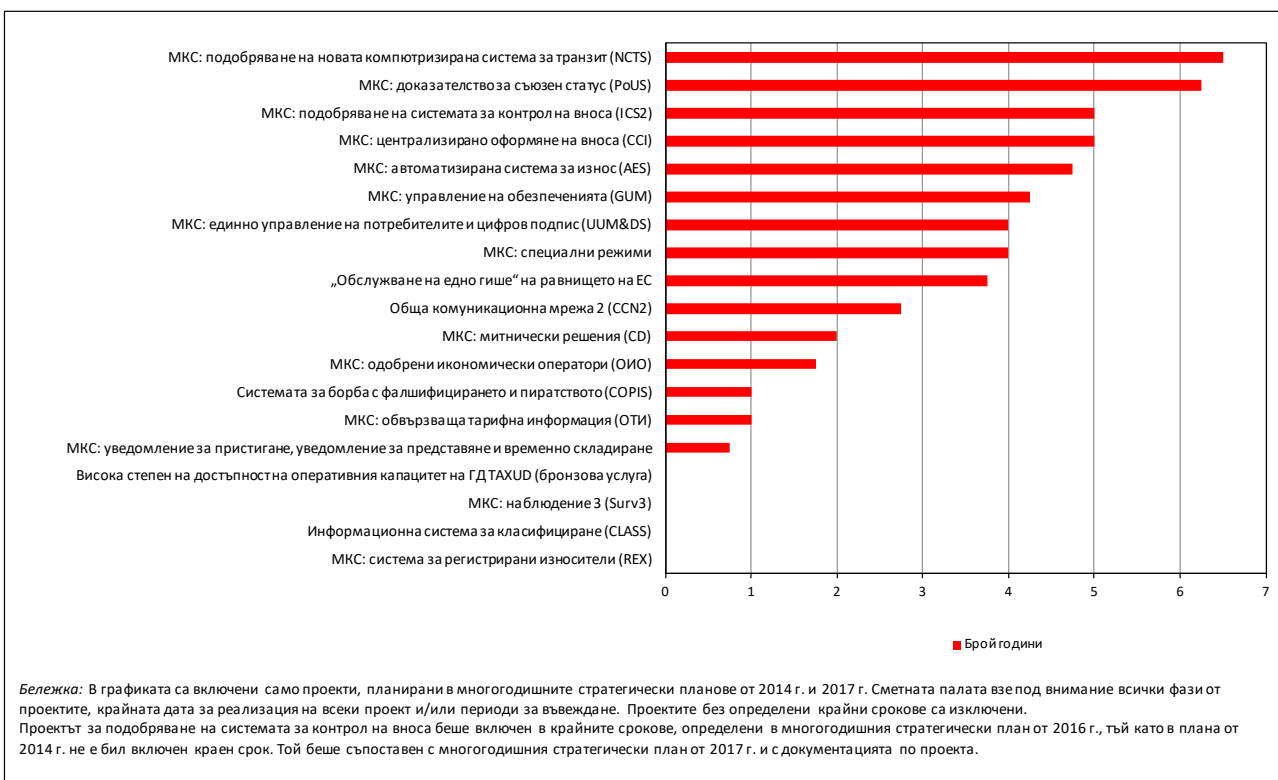
СИСТЕМИ, СВЪРЗАНИ С МКС	
МКС: митнически решения	Проектът има за цел хармонизиране на процесите, свързани с подаването на заявление за митническо решение, вземането на решения и управлението на решенията в целия ЕС.
МКС: обвързваща тарифна информация (ОТИ)	Целта на проекта е да се осигури подобряване на съществуващата трансевропейска система ЕОТИ-3 и на системата Наблюдение 2 в съответствие с МКС и неговите разпоредби (напр. промени в срока на валидност). Проектът е тясно свързан с Наблюдение 3.
МКС: одобрени икономически оператори (ОИО) — подобряване	Проектът е насочен към подобряването на оперативните процеси, свързани със заявленията и разрешенията за ОИО, като се вземат под внимание промените в правните разпоредби на Митническия кодекс на Съюза.
МКС: автоматизирана система за износ (AES)	С проекта се прилагат изискванията на МКС за износ и излизане и той се състои от два компонента: трансевропейски (AES) и национален (подобряване на националните системи за износ).
Митнически кодекс на Съюза: подобряване на новата компютризирана система за транзит (NCTS)	Целта на трансевропейския проект е да се подобри съществуващата система, която автоматизира процедурите за транзит и контрола върху движенията, обхванати от режима ТИР в рамките на ЕС.
МКС: система за регистрирани износители (REX)	Проектът REX има за цел да се приложи система, която ще осигурява актуална и пълна информация относно регистрирани износители, установени в държави извън ЕС, изнасящи стоки в ЕС при преференциални търговски режими.
МКС: подсистема 2 за регистрация и идентификация на икономическите оператори (EORI 2)	Целта на този проект е да се подобри съществуващата трансевропейска система EORI, която регистрира и установява икономически оператори от ЕС и от трети държави.

МКС: уведомление за пристигане, уведомление за представяне и временно складиране	Целта на този проект е да се определят процесите за уведомление за пристигането на транспортното средство, представянето на стоките и декларацията за временно складиране, и да се подкрепи хармонизацията във всички държави членки.
МКС: управление на обезпеченията	Този проект има за цел да се гарантира ефективното и ефикасно управление на различните видове обезпечения. Проектът има както трансевропейски, така и национален компонент.
МКС: информационни листове (INF) за специални режими	Целта на този проект е да се развие нова трансевропейска система за административно сътрудничество и стандартизиран обмен на информация между митническите органи във всички държави членки.
МКС: специални режими	Целта на този проект е да се ускорят, улеснят и хармонизират специалните режими в целия Съюз чрез осигуряването на общи модели за оперативните процеси.
МКС: Наблюдение 3	Този проект има за цел да се осигури подобряване на системата Наблюдение 2+, за да се позволи обработката на допълнителни данни от декларациите за подобрен анализ на митническите рискове, борбата с измамите, анализ на пазара, последващ митнически контрол и статистически цели.
МКС: подобряване на системата за контрол на вноса (СКВ 2) за засилване на сигурността на веригата за доставки при влизане	Проектът има за цел да се създаде нова трансевропейска система за замяна на съществуващата СКВ. Основната цел е да се подобри сигурността на веригата за доставки чрез оптимизиране на обмена на подробна информация за товари и чрез преодоляване на слабостите на процесите за сигурност и безопасност и/или качеството на данните с цел да се подобри анализът на риска.
МКС: подобряване на националните системи за внос (NIS)	Целта на проекта е прилагането на всички изисквания на МКС, свързани с националните области на вноса. Той обхваща националните системи за обработка на митнически декларации, както и други свързани с тях системи.
МКС: централизирано оформяне на вноса (CCI)	Проектът цели създаването на трансевропейска система, която да позволява на търговците да централизират подаването на митническите си декларации за внос в рамките на една митническа администрация, като същевременно стоките ще се представят физически в друга държава членки/други държави членки.

МКС: доказателство за съюжен статус	Проектът цели създаването на нова трансевропейска система за съхранение, управление и извличане на електронни документи за доказателство за съюжен статус.
МКС: единно управление на потребителите и цифров подпис (пряк достъп за търговците до европейските информационни системи)	Проектът за единно управление на потребителите и цифров подпис има за цел да се въведе система, която да предоставя на търговците пряк и хармонизиран достъп до нови услуги в целия ЕС, включително централните услуги.
СИСТЕМИ, които не са свързани с МКС (посочени в доклада)	
„Обслужване на едно гише“ на ниво ЕС по отношение на митниците	Целта на „обслужването на едно гише“ на ниво ЕС по отношение на митниците е да се даде възможност на икономическите оператори да подават едновременно по електронен път цялата информация, която се изисква от митническото и немитническото законодателство за трансграничното движение на стоки в ЕС.
COPIS (системата за борба с фалшифицирането и пиратството)	COPIS е предназначена да разшири защитата на правата на интелектуална собственост чрез подобряване на сътрудничеството и споделянето на информация между притежателите на права и митническите администрации на държавите членки и между всички митнически служби на държавите членки.
Информационна система за класиране (CLASS)	Целта на проекта е разработване на информационна система за тарифно класиране, която да осигури единна платформа, където цялата информация за класирането да бъде налична и леснодостъпна.
Обща комуникационна мрежа 2 (CCN2)	CCN2 е подобрение на настоящата CCN, която е затворена, сигурна мрежова инфраструктура, осигурена от Комисията за улесняване на обмена на информация между националните органи от сферата на митниците и данъчното облагане.
Висока степен на достъпност на оперативния капацитет на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“	По този проект Комисията възнамерява да предоставя висока степен на достъпност на капацитета на инфраструктурата за хостинг на компоненти и ИТ услуги на митническите системи в ЕС.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

**ДОПЪЛНИТЕЛЕН БРОЙ ГОДИНИ, НЕОБХОДИМИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ВСЕКИ ПРОЕКТ
В ОБЛАСТТА НА ИТ СПРЯМО ПЪРВОНАЧАЛНОТО ПЛАНИРАНЕ**



Източник: ЕСП, въз основа на многогодишните стратегически планове от 2017 г., 2016 г. и 2014 г. и документация по проекта за подобряване на системата за контрол на вноса (за подробно описание на проектите в сферата на ИТ вж. приложение I).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„РЕДИЦА ЗАКЪСНЕНИЯ ПРИ МИТНИЧЕСКИТЕ ИТ СИСТЕМИ: КАКВИ СА ДОПУСНАТИТЕ ГРЕШКИ?“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

V. По отношение на препоръките, посочени в краткото изложение, Комисията се позовава на отговорите си по всяка от препоръките в края на доклада.

ВЪВЕДЕНИЕ

5. Комисията би искала да изтъкне причини, различни от посочените от Европейската сметна палата, като например необходимостта от привеждане в съответствие с Договора от Лисабон.

10. Комисията би искала да уточни, че одитът е съсредоточен върху разработването на нови ИТ системи в областта на митниците, което (в зависимост от годината) представлява 10 %—30 % от разходите за информационни технологии по програмата. С останалата част от разходите за информационни технологии се финансира вече съществуващата Европейска информационна система (дейности, инфраструктура и услуги по поддръжка и подпомагане).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

23. Проектите в сферата на ИТ като тези, които са свързани с централизирано оформяне на вноса и обслужване на едно гише в ЕС, се характеризират с особено висока степен на сложност. По отношение на митническото обслужване на едно гише следва също така да се отбележи, че то е част от евентуална бъдеща инициатива, която трябва да бъде приета до 2020 г. (ако бъде получено потвърждение от следващата Комисия).

25. Комисията би желала да подчертае, че е било необходимо да обсъди и да доуточни определението на обхвата на ИТ системите с държавите членки. Тези допълнителни усилия за определяне на обхвата са допринесли за закъсненията, тъй като не е било възможно изпълнението на проектите да започне веднага след приемането на решението за МКС. По отношение на някои системи е било решено да бъдат договорени допълнителни разработки на равнище ЕС. Поради промените в обхвата, съчетани с ограниченията на последователността на разработването на системите в резултат на тяхната взаимозависимост, както и с ограниченията на държавите членки, изразени при проучването, проведено през 2016 г., не беше възможно да бъде спазен срокът, заложен първоначално в МКС.

28. За да се смекчи проблемът с липсата на достатъчно бюджетни средства, Комисията реши също така да преразгледа организацията и да укрепи човешките ресурси, предназначени за проектите.

Така например, тъй като различните смекчаващи мерки са били въведени в периода 2016—2017 г., всички етапни цели, определени за проекта за модернизация на системата за контрол на вноса в текущия многогодишен стратегически план, са били изпълнени успешно.

29. Следва да се подчертае, че на база на текущата прогноза и поисканите информационни разработки Комисията предложи обща сума в размер на 950 милиона евро за програмния период 2021—2027 г., докато сумата за периода 2014—2020 г. е 522,9 милиона евро.

36. Следва да се отбележи, че както признава Европейската сметна палата в бележка под линия 26, отчетените закъснения се отнасят само до първоначалните етапи на проекта, а не до правнообвързващите етапни показатели за наличието на техническите спецификации и за началото на въвеждането на ИТ системата. Следва да се отбележи, че беше взето решение към обслужването на едно гише в ЕС да се подходи като към част от евентуална бъдеща

законодателна инициатива, която да бъде приета до 2020 г. (ако бъде получено потвърждение от следващата Комисия). Поради тази причина към настоящия момент не е възможно да се предвиди обслужване на едно гише и все още не е ясно кога това ще бъде осъществено изцяло. Предвид тази отправна точка понастоящем тази дейност не подлежи на правнообвързващ срок.

37. Комисията би искала да подчертае, че след приемането на МКС обсъжданията относно планирането на проекти в областта на информационните технологии, взаимозависимостите, определянето на приоритети и възможността за осъществяване са част от открит и конструктивен диалог между представителите на Комисията, държавите членки и професионалните асоциации на ЕС. Този обмен на информация е направен в рамките на установената схема на управление на електронната митническа система. В съображение 10 от Решението за изпълнение за установяване на работната програма за МКС от 11 април 2016 г. се посочва изрично необходимостта да се отдели внимание на напредъка в постигането на договорените цели, предвид факта, че завършването на електронните системи през 2019 и 2020 г. е амбициозна и изпълнена с предизвикателства задача. Вследствие на това в средата на 2016 г. Комисията започна да проучва мненията на държавите членки и търговските представители във връзка с възможността за осъществяване и определянето на приоритети. Въз основа на това бяха постигнати допълнителни договорености за преразгледан график, както беше установено и договорено в рамките на многогодишния стратегически план от 2017 г. След като беше постигнато съгласие за подробния график, Комисията публикува своето предложение за изменение на член 278 от МКС.

38. Комисията изготви план, основан на вътрешните ресурси, за да бъдат отразени последствията от забавянията и да се проучат възможностите за справяне с тях.

Въпреки че сроковете в МКС останаха непроменени, Комисията ги обсъди с държавите членки и търговските представители при изготвянето на втората версия на работната програма за МКС (считано от средата на 2015 г., решение СОМ от април 2016 г. в рамките на законоустановения срок в МКС за края на 2020 г.). Комисията счита, че действията ѝ в тази връзка са били напълно прозрачни за държавите членки и търговските представители.

40. Действията на Комисията продължават да са напълно прозрачни за държавите членки. Още от първите етапи на планиране администрациите на съответните държави членки и Комисията обсъждат открито риска от забавяния. Именно в този контекст беше постигнато съгласие с тях по отношение на първите системи графикът да се запази, а по отношение на останалите — да се следи отблизо както от Комисията, така и от държавите членки.

43. Що се отнася до коментара на Европейската сметна палата относно уместността на целите и механизмите за докладване на програмата „Митници 2020“, Комисията се позовава на своя отговор по препоръка 1.

46. Комисията би искала да уточни, че по отношение на докладването относно функционирането и развитието на ИТ системите в областта на митниците докладите за напредъка по програма „Митници 2020“ съдържат ограничена информация, за да се избегне дублиране, тъй като те се допълват от докладите за напредъка по отношение на електронната митническа система. Както докладите за напредъка по програма „Митници 2020“, така и докладите за напредъка по отношение на електронната митническа система са достъпни на уебсайта Eurora.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

49.

Първо тире:

За да се сведе до минимум въздействието от забавянията, Комисията и държавите членки постигнаха съгласие относно приоритетите, които да бъдат заложили, и последователността на изпълнение. Това беше осъществено през 2016 г. чрез проучване и доведе до новия многогодишен стратегически план от 2017 г.

Девето тире:

Вж. отговора на Комисията по точка 46.

Препоръка 1 — Обвързване на разработването на програмите с прилагането на ИТ

Комисията приема препоръката.

В контекста на своето предложение за следващата многогодишна финансова рамка Комисията е приложила принципа за по-добро регулиране при определянето на точни и измерими, както общи, така и конкретни цели на програмите. В момента съзаконотателите водят преговори по тези предложения.

Препоръка 2 — Подобряване на оценките на срока, бюджета и обхвата на проектите в сферата на ИТ

Комисията приема препоръката.

Комисията би искала също така да подчертае, че оценява своите програми по време на междинния и крайния етап, като следи за това извлечените от оценките поуки да се използват при подготовката на политиката по отношение на новите програми. Това беше направено по отношение на настоящата програма и доведе именно до определянето на рамка за измерване на резултатите за програмата „Митници 2020“, както и до разработването на конкретни и измерими цели. Всички препоръки в резултат на крайната оценка на програмата „Митници 2014“ са взети под внимание. Европейската сметна палата следва също така да отбележи, че целите по програма „Митници 2020“ са резултат от задълбочени законодателни преговори.

Препоръка 3 — Улесняване на съвместното разработване на ИТ

Комисията приема препоръката.

Препоръка 4 — Рационализиране на управлението чрез подобряване на комуникацията

Комисията приема препоръката.

Препоръка 5 — Прозрачно докладване относно прилагането на ИТ

Комисията приема препоръката.

По отношение на буква а) Комисията би желала да посочи, че може да информира заинтересованите страни за разходите за националните компоненти само ако държавите членки ѝ предоставят такава информация.

Във връзка с буква б) Комисията би желала да подчертае, че в резултат на заключенията от средносрочната оценка тя вече работи по актуализиране на текущата рамка за измерване на изпълнението по програма „Митници 2020“ с оглед на опростяването на сегашния набор от показатели и за да се постави по-голям акцент върху ИТ показателите. Основните показатели за бъдещата програма „Митници“ след 2020 г. са определени в приложение 2 към предложението на Комисията. Четири от осемте основни показателя се отнасят до ИТ системите, включително нов показател за степента на изпълнение на МКС, който измерва процента на постигнатите етапни показатели за въвеждането на електронните системи по МКС. Що се отнася до докладването, в доклада за напредъка по програмата „Митници 2020“ за 2017 г. са направени ясни препратки към допълващия доклад за напредъка по отношение

на електронната митническа система и е обхванато в по-широка степен актуалното състояние на прилагането на Европейската информационна система.

Event	Date
Adoption of Audit Planning Memorandum (APM) / Start of audit	29.11.2017
Official sending of draft report to Commission (or other auditee)	12.7.2018
Adoption of the final report after the adversarial procedure	26.9.2018
Commission's (or other auditee's) official replies received in all languages	English: 5.10.2018 Other languages: 7.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-0926-7 doi:10.2865/595268 QJ-AB-18-023-EN-N

HTML ISBN 978-92-847-0960-1 doi:10.2865/351921 QJ-AB-18-023-EN-Q

С този одит се направи проверка дали е възможно програмата „Митници 2020“, както и съответното митническо законодателство да осигурят ИТ системите, необходими за подобряване на митническите операции в ЕС. Сметната палата установи, че при прилагането на тези системи е имало поредица от забавяния, така че някои от тях няма да бъдат готови в рамките на определения в Митническия кодекс на Съюза краен срок през 2020 г. Забавянията се дължат на няколко фактора, по-конкретно: промяна в обхвата на проектите, недостатъчни ресурси, отделени от ЕС и от държавите членки, и дълъг процес на вземане на решения поради многостепенната структура на управление.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.