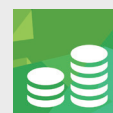


Zvláštní zpráva

Řada zpoždění s realizací celních informačních systémů: kde se stala chyba?

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát V, který se zaměřuje na financování a správu EU a jemuž předsedá člen EÚD Lazaros S. Lazaru. Audit vedla členka EÚD Eva Lindströmová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Katharina Bryanová, tajemník kabinetu Johan Stålhammar, vyšší manažer Alberto Gasperoni, vedoucí úkolu José Parente a auditoři Jitka Benešová, Josef Edelmann a Ilze Ozolaová.



Zleva doprava: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozolaová, José Parente, Eva Lindströmová, Johan Stålhammar, Katharina Bryanová, Josef Edelmann.

OBSAH

	Body
Zkratky	
Glosář	
Shrnutí	I–V
Úvod	1–11
Celní unie je jedním z pilířů jednotného trhu v Evropské unii	1–3
Od roku 2003 pracuje EU na modernizaci celní unie	4–7
Program Clo 2020 je současný finanční nástroj pro realizaci nezbytných informačních systémů	8–10
Řídící struktura pro realizaci informačních systémů v celní unii je vícevrstvá	11
Rozsah a metodika auditu	12–15
Připomínky	16–47
Realizace nových informačních systémů v oblasti celnictví měla řadu zpoždění	16–22
Dodání některých klíčových informačních systémů vyžadovaných celním kodexem Unie má zpoždění přesahující rok 2020	19–21
Hrozí, že nově navrhovaná lhůta roku 2025 nebude splněna	22
Hlavními důvody zpoždění byly změny rozsahu projektů, nedostatečné zdroje a zdlouhavý rozhodovací proces	23–40
Komise hlásila prodlení pozdě	37–40
Původní zvolená koncepce vývoje nebyla tou nákladově nejefektivnější	41–42
Cíle programu Clo 2020 a mechanismy podávání zpráv nejsou vhodné pro monitorování realizace informačních systémů	43–47
Závěry a doporučení	48–50
Příloha I – Popis projektů v oblasti informačních technologií	
Příloha II – Počet dalších let potřebný k realizaci každého projektu v oblasti informačních technologií oproti původnímu plánu	
Odpovědi Komise	

ZKRATKY

CKU: Celní kodex Unie

EIS: Evropské informační systémy

GŘ TAXUD: Generální ředitelství pro daně a celní unii

IT: Informační technologie

GLOSÁŘ

Popis projektů v oblasti informačních technologií, o nichž se tato zpráva zmiňuje, obsahuje **příloha I.**

Celní kodex Unie: Poskytuje komplexní rámec pro celní předpisy a postupy na celním území EU, který odpovídá moderní realitě obchodování a komunikačním nástrojům. Vstoupil v platnost dnem 1. května 2016, ale stále platí některá přechodná ustanovení, zejména pro celní formality, které jsou ještě v procesu postupného přechodu na elektronické systémy.

Modernizovaný celní kodex: Vstoupil v platnost dne 24. června 2008 s ustanovením, že se začne uplatňovat nejpozději dne 24. června 2013. Nikdy však uplatňován nebyl, protože byl zrušen a nahrazen celním kodexem Unie.

Odvětvové subjekty: Subjekty jako dovozci, celní zástupci, dopravní společnosti a provozovatelé logistických služeb. Jsou členy kontaktní skupiny pro obchod, což je neformální platforma pro obchodní jednání na úrovni Unie o provádění záležitostí souvisejících se cly a o vývoji v oblasti celní politiky.

Popis projektu a koncepční dokument: Dokumenty pro počáteční fázi projektů vývoje informačních systémů, které podrobně vymezují rozsah každého projektu a které předcházejí rozhodnutí o zahájení konkrétních technických prací.

Pracovní program pro celní kodex Unie: Pracovní program byl vypracován podle čl. 280 celního kodexu Unie. Zahrnuje přechodná opatření týkající se elektronických systémů a načasování v případech, kdy systémy nebyly ke dni, kdy kodex nabyl účinnosti (1. května 2016), ještě v provozu.

Rámec pro měření výkonnosti: Monitorovací systém, který měří pokrok programu Clo 2020 pomocí 86 ukazatelů, přičemž 68 z nich jsou ukazatele výstupů/výsledků a 18 ukazatele dopadů.

Rozsah projektu: Určuje, co je, nebo není součástí projektu. Organizace Project Management Institute vymezuje rozsah projektu jako *práci, kterou je třeba vykonat, aby bylo možné poskytnout výrobek, službu nebo výsledek mající určené rysy a funkce.*

Skupina odborníků: Skupiny odborníků jsou nástroj společných akcí programu Clo 2020 a jejich účelem je shromažďovat odborné znalosti v nejrůznější podobě; mají regionální, tematickou, dočasnou nebo trvalou povahu. Tento nástroj umožňuje členským státům zlepšit vzájemnou spolupráci při provádění celní politiky.

Unijní složky informačních systémů (unijní složky): Prostředky informačních technologií (jako jsou hardware, software a síťová propojení) a služby na podporu informačních systémů, které jsou společné zúčastněným zemím (příloha II B nařízení (EU) č. 1294/2013). EU hradí náklady na pořízení, vývoj, instalaci, údržbu a každodenní provoz unijních složek.

Víceletý strategický plán: Nástroj pro řízení a plánování, vypracovaný Komisí ve spolupráci s členskými státy v souladu s čl. 8 odst. 2 rozhodnutí o elektronickém celnictví. Stanoví strategický rámec a dílčí cíle pro jednotné a účinné řízení projektů v oblasti informačních technologií.

Vnitrostátní prvky informačních systémů (neunijní složky): Všechny složky, které nejsou označené za unijní složky (příloha II C nařízení (EU) č. 1294/2013). Náklady na pořízení, vývoj, instalaci, údržbu a každodenní provoz neunijních složek hradí členské státy.

Zpráva o pokroku programu Clo 2020: Výroční zpráva, kterou se monitoruje provádění programu podle článku 17 nařízení (EU) č. 1294/2013.

Zprávy o pokroku elektronického celnictví: Výroční zprávy, které hodnotí pokrok při vytváření bezpapírového prostředí pro celnictví, vypracované podle článku 12 rozhodnutí 70/2008/ES.

SHRNUTÍ

I. Celní unie je jedním z pilířů jednotného trhu. Modernizace celních postupů, založená na vývoji nových systémů informačních technologií („informační systémy“), je důležitým prvkem pro fungování Evropské unie (EU). Měla by zejména posílit hospodářskou činnost a růst a zvýšit bezpečnost a ochranu občanů EU. Tyto přínosy by měly být pro členské státy nezbytnou motivací k tomu, aby investovaly do celních informačních systémů.

II. Rozhodnutí Komise o elektronickém celnictví, modernizovaný celní kodex a nakonec celní kodex Unie připravily pro modernizaci celní unie půdu a vymezily, které informační systémy jsou k tomuto účelu potřebné. Z programu 2020 se financují unijní složky informačních systémů. Členské státy by měly vypracovat související vnitrostátní prvky (neunijní složky) a hradit náklady s nimi spojené. Realizace informačních systémů je řízena prostřednictvím vícevrstvého rozhodovacího procesu, na němž se podílí řada subjektů.

III. Při auditu jsme zkoumali, zda v rámci programu Clo 2020 a souvisejících celních předpisů budou vytvořeny informační systémy nezbytné pro zlepšení celních operací v EU. Tento audit jsme uskutečnili během prováděcí fáze, abychom tak mohli přispět do diskuse o dalším programu v oblasti cel, který bude zahájen v roce 2021. Kontrolovali jsme, zda program zajišťuje včasnou realizaci informačních systémů, a zjišťovali jsme příčiny případných zpoždění. Audit vycházel především z analýzy dokumentů Komise, zápisů z jednání a zpráv výborů a pracovních skupin a dále z výsledků průzkumu zasláného členskými státy.

IV. Zjistili jsme, že realizace nových informačních systémů pro celní unii měla řadu zpoždění, takže některé klíčové systémy nebudou do termínu stanoveného celním kodexem Unie na rok 2020 k dispozici. Ke zpoždění docházelo z různých příčin, mezi něž patřily zejména změny v rozsahu projektů, nedostatek zdrojů přidělených EU a členskými státy a zdoluhavý rozhodovací proces v důsledku vícevrstvé správní struktury. Dále jsme zjistili, že Komise odpovídajícím způsobem nepodávala informace o zpožděních a že cíle programu Clo 2020 a mechanismy podávání zpráv nejsou pro monitorování realizace informačních systémů vhodné. Původní přístup k vývoji informačních systémů byl povětšinou decentralizovaný, aby se snížilo riziko nedodání systémů, avšak na úkor nákladové efektivity.

V. Doporučujeme, aby Komise:

- a) navrhla, aby se cíle dalšího programu týkajícího se cel výslovně vztahovaly k plánovaným systémům, které mají být vyvinuty, a navrhla cíle, které jsou přesné a měřitelné;
- b) patřičně zohlednila zkušenosti z předchozích programů a poskytla členským státům odpovídající informace, aby bylo možné včas přijmout informované rozhodnutí o rozsahu projektů;
- c) monitorovala riziko, že členský stát nebude schopen splnit termíny pro realizaci vnitrostátních složek, a v rané fázi určila možná řešení a podpořila jejich uplatňování na vnitrostátní úrovni a také napomáhala širší spolupráci při vývoji v oblasti IT;
- d) zjednodušila řízení vývoje celních informačních systémů zajištěním účinnější a pohotovější komunikace s členskými státy, například využitím dalších řešení pro výměnu informací, které umožní přijímat rozhodnutí bez prodloužení;
- e) včas a transparentně informovala všechny zúčastněné strany, jichž se týká realizace informačních systémů na úrovni EU a členských států, o zpožděních při provádění a vynakládání výdajů v souvislosti s unijními a vnitrostátními složkami a stanovila náležité mechanismy podávání zpráv a ukazatele týkající se jednak celkové míry realizace a jednak jednotlivých projektů.

ÚVOD

Celní unie je jedním z pilířů jednotného trhu v Evropské unii

1. V roce 2018 slaví Evropská unie (EU) 50. výročí vzniku celní unie. Podstatou celní unie je neexistence cel na vnitřních hranicích mezi členskými státy a zavedení společných cel na dovozy ze třetích zemí.
2. Aby mohla EU vystupovat jako významný obchodní blok, je závislá na účinném pohybu zboží do celní unie a z ní a na volném pohybu zboží v rámci jednotného trhu. Podle nejnovějších dostupných statistických údajů činil dovoz a vývoz přibližně 3,7 bilionu EUR¹. Tento údaj dokládá význam obchodu a celní unie pro prosperitu EU.
3. Dovošní cla tvoří také nemalou část příjmů EU. V roce 2017 dosáhla 20,3 miliardy EUR, což představuje 15 % celkového rozpočtu EU.



¹ Zdroj: statistiky Eurostatu o světovém obchodu za rok 2017.

Od roku 2003 pracuje EU na modernizaci celní unie

4. Několik klíčových subjektů vyjádřilo potřebu celní unii od jejího vzniku modernizovat. Zlepšení by mělo obnášet digitalizaci², zavedení bezpapírového prostředí a snížení administrativní zátěže, což by posílilo hospodářskou činnost a růst. Mělo by také zvýšit bezpečnost a ochranu občanů EU a umožnit efektivnější výběr cel. Očekává se, že výhody plynoucí pro spotřebitele i podniky v EU ze zlepšení obchodu v rámci Unie budou motivovat členské státy k tomu, aby investovaly do celních informačních systémů.

5. V roce 2003 Komise stanovila cíl vytvořit jednoduché a bezpapírové prostředí pro celnictví a obchod³. Význam tohoto cíle dále podtrhlo zveřejnění rozhodnutí o elektronickém celnictví⁴ v roce 2008. V červnu 2008 vstoupil v platnost modernizovaný celní kodex⁵. Jeho záměrem byla modernizace celní unie, včetně vývoje různých informačních systémů, které měly být plně funkční od června 2013. Z různých důvodů, mimo jiné i kvůli zpožděním s realizací požadovaných informačních systémů⁶, se modernizovaný celní kodex nikdy neuplatnil v praxi.

² Také Světová celní organizace (WCO), která vypracovala model pro hodnocení vyspělosti digitalizace cel, považuje digitalizaci za klíčový prvek modernizace v celní oblasti.

³ Viz sdělení Komise ze dne 24. června 2003 s názvem „Jednoduché a bezpapírové prostředí pro celnictví a obchod“.

⁴ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 70/2008/ES ze dne 15. ledna 2008 o bezpapírovém prostředí pro celnictví a obchod (Úř. věst. L 23, 26.1.2008, s. 21) (rozhodnutí o elektronickém celnictví).

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 450/2008/ES ze dne 23. dubna 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex) (Úř. věst. L 145, 4.6.2008, s. 1), zrušené nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013 (Úř. věst. L 269, 10.10.2013, s. 1). Modernizovaný celní kodex vstoupil v platnost dne 24. června 2008 s tím, že jeho ustanovení budou použitelná nejpozději dne 24. června 2013.

⁶ Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví celní kodex Unie (přepřacované znění) (COM (2012) 64 final), přijatý Komisí dne 20. února 2012.

6. V říjnu 2013 byl přijat celní kodex Unie⁷, který nahradil modernizovaný celní kodex, a i jeho cílem bylo dosáhnout bezpapírového prostředí a výměny informací založené na elektronických systémech. Celní kodex Unie platí od května 2016, přičemž na zprovoznění informačních systémů je do konce roku 2020 stanoveno přechodné období. Informační systémy související s celním kodexem Unie byly podobné těm, které se požadovaly pro účely modernizovaného celního kodexu.

7. V zájmu souladu s požadavky rozhodnutí o elektronickém celnictví a celního kodexu Unie vypracovala Komise strategické plánovací dokumenty pro rozvoj příslušných celních informačních systémů, a sice víceletý strategický plán⁸ a pracovní program pro celní kodex Unie⁹. Víceletý strategický plán zohledňuje harmonogram provádění pracovního programu pro celní kodex Unie, ale zahrnuje i další informační systémy, které je potřeba vyvinout.

Program Clo 2020 je současný finanční nástroj pro realizaci nezbytných informačních systémů

8. EU financuje vývoj nových informačních systémů uvedených ve víceletém strategickém plánu i údržbu těch stávajících v rámci obecného programu v oblasti cel. Program „Clo 2020“¹⁰ poskytuje finanční prostředky na složky informačních systémů společné v rámci EU

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (přepracované znění) (Úř. věst. L 269, 10.10.2013, s. 1) (nařízení o celním kodexu Unie).

⁸ Víceletý strategický plán je nástroj pro řízení a plánování, vypracovaný Komisí ve spolupráci s členskými státy v souladu s čl. 8 odst. 2 rozhodnutí o elektronickém celnictví. Stanoví strategický rámec a dílčí cíle pro řízení projektů IT. Po jeho schválení zveřejňuje GR TAXUD každou jeho revizi.

⁹ Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 29. dubna 2014, kterým se zavádí pracovní program pro celní kodex Unie (2014/255/EU) (Úř. věst. L 134, 7.5.2014, s. 46) (pracovní program pro celní kodex Unie 2014), zrušené prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2016/578 ze dne 11. dubna 2016, kterým se zavádí pracovní program pro vývoj elektronických systémů stanovených v celním kodexu Unie a jejich uvedení do provozu (Úř. věst. L 99, 15.4.2016, s. 6) (pracovní program pro celní kodex Unie 2016).

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1294/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí akční program pro oblast cel v Evropské unii na období let 2014–2020 (Clo 2020) a zrušuje rozhodnutí č. 624/2007/ES (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 209).

(unijní složky). Jedná se o prostředky informačních technologií (jako je hardware, software a síťová propojení) a služby na podporu informačních systémů, které jsou společné EU a členským státům. Členské státy mají za úkol vypracovat vnitrostátní složky (neunijní složky) a nést náklady s nimi spojené¹¹.

9. Komise vypracovala program Clo 2020 s cílem „podpořit fungování a modernizaci celní unie, a posílit tak vnitřní trh prostřednictvím spolupráce mezi zúčastněnými zeměmi, jejich celními orgány a úředníky“. Celkový rozpočet tohoto programu činí 523 milionů EUR v průběhu sedmi let (tj. kolem 75 milionů EUR ročně)¹². Program Clo 2020 je pokračováním předchozích programů v oblasti cel, které byly zahájeny v roce 1991 a z nichž poslední byl ukončen v roce 2013. Ve víceletém finančním rámci na období 2021–2027 Komise pro program Clo navrhuje finanční krytí ve výši 950 milionů EUR.

10. Tři čtvrtiny rozpočtu programu Clo 2020 jsou vyčleněny na budování kapacit v oblasti informačních technologií, které nařízení o programu Clo 2020 označuje jako evropské informační systémy (EIS). Tato část rozpočtu pokrývá vývoj, provoz a údržbu prvků EU těchto EIS (unijních složek). Zbývajících 25 % je určeno na další opatření související s fungováním a modernizací celní unie, konkrétně na společné akce (jako jsou např. projektové skupiny a skupiny odborníků) a odbornou přípravu.

Řídící struktura pro realizaci informačních systémů v celní unii je vícevrstvá

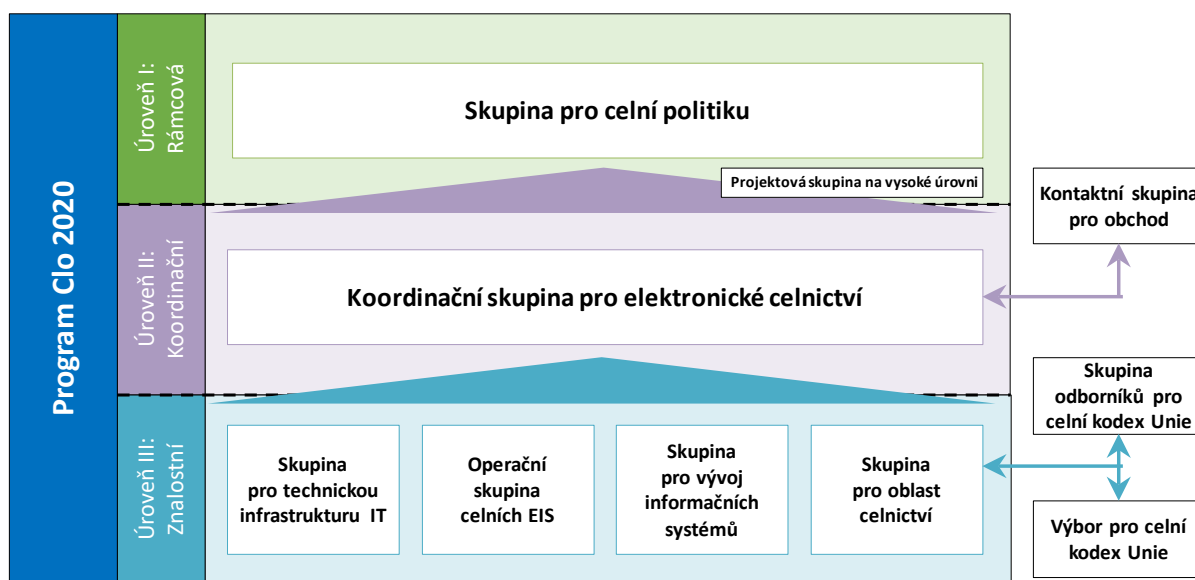
11. **Obrázek 1** znázorňuje, jak je řízena realizace informačních systémů v celní unii. Na řízení se podílí několik spolupracujících subjektů zastupujících Komisi, členské státy a obchodní zájmy, zejména skupina pro celní politiku, koordinační skupina pro elektronické celnictví a kontaktní skupina pro obchod. Generální ředitelství pro daně a celní unii (GŘ TAXUD) odpovídá za provádění programu Clo 2020 a těmto skupinám předsedá. Dosáhnout dohody

¹¹ Některé členské státy využívají na pokrytí těchto nákladů strukturální fondy EU.

¹² Tento rozpočet nezahrnuje informačnětechnologický vývoj financovaný výhradně členskými státy (vnitrostátní složky). K celkovým nákladům na systémy jsme se nemohli vyjádřit (viz **bod 47**).

o jednotlivých projektech vyžaduje řadu jednání o technických, provozních, právních a finančních záležitostech za účasti odborníků z Komise a členských států.

Obrázek 1 – Řídicí struktura pro provádění víceletého strategického plánu a projektů elektronického celnictví



Zdroj: EÚD, na základě přílohy III – Řídicí struktura víceletého strategického plánu, rev. 2017.

ROZSAH A METODIKA AUDITU

12. Při auditu jsme posuzovali, zda v rámci programu Clo 2020 a souvisejících celních předpisů budou vytvořeny informační systémy nezbytné pro zlepšení celních operací v EU. Soustředili jsme se na vývoj unijních složek nových informačních systémů. U vnitrostátních složek jsme zkoumali pouze dozorčí úlohu Komise při koordinaci toho, jak je členské státy zavádějí ve svých vnitrostátních informačních systémech. Ostatními opatřeními v rámci programu Clo 2020, konkrétně společnými akcemi, odbornou přípravou a provozem a údržbou stávajících informačních systémů, jsme se nezabývali.

13. Audit probíhal během prováděcí fáze programu. Díky tomu jsme mohli v polovině období provést přezkum vývoje informačních systémů a včas poskytnout informace přispívající do diskuse o příštím programu Clo, který bude zahájen v roce 2021 (viz **bod 9**).

14. Zkoumali jsme, zda program zajišťuje včasný vývoj a zavedení informačních systémů, a zjišťovali příčiny případných zpoždění. Dále jsme přezkoumávali související prvky koncepce programu, monitorování a podávání zpráv¹³. Audit vycházel z analýzy dokumentů Komise, zápisů z jednání a zpráv výborů a pracovních skupin, jichž se Komise a členské státy účastní, a z rozhovorů se zaměstnanci Komise v GR TAXUD.

15. Abychom získali přehled o realizaci vnitrostátních složek nových informačních systémů v členských státech, provedli jsme průzkum ve 28 vnitrostátních celních orgánech.

PŘÍPOMÍNKY

Realizace nových informačních systémů v oblasti celnictví měla řadu zpoždění

16. Rychlý rozvoj informačních technologií průběžně přináší nové příležitosti, výzvy a požadavky ze strany uživatelů obecně. To platí i v oblasti cel, kde Komise a členské státy musí poskytovat flexibilní řešení a být schopny pohotově reagovat na vnější okolnosti. Deset let po přijetí rozhodnutí o elektronickém celnictví jsme zaznamenali pokrok ve vývoji informačních systémů. Některé z nich však zatím nebyly v úplnosti zprovozněny.

17. Víceletý strategický plán z roku 2017 obsahuje 31 projektů IT, které má Komise a členské státy provést. Náplní těchto projektů je vývoj nových systémů či aktualizace těch stávajících s ohledem na modernizaci celní unie a plné uplatňování celního kodexu Unie. Termíny provedení projektů IT se postupně odkládaly. Na základě revizí víceletého strategického plánu v letech 2016 a 2017 byly lhůty pro dodání informačních systémů odloženy ve 28 % (2016) a 42 % (2017) projektů.

18. **Příloha II** uvádí graf, který znázorňuje počet let navíc potřebný k realizaci každého projektu IT. Vychází ze srovnání termínů stanovených v revidovaném víceletém strategickém plánu z roku 2017 a v původním plánu. Z naší analýzy vyplývá, že u čtyř projektů byl původní

¹³ Přihlédli jsme také k závěrům a doporučením uvedeným ve zvláštní zprávě č. 19/2017 s názvem „Dovozní postupy: nedostatky v právním rámci a neúčinné provádění mají dopad na finanční zájmy EU“.

termín zachován, ale u mnoha projektů došlo ke zpožděním a čtyři byly odloženy o pět či více let.

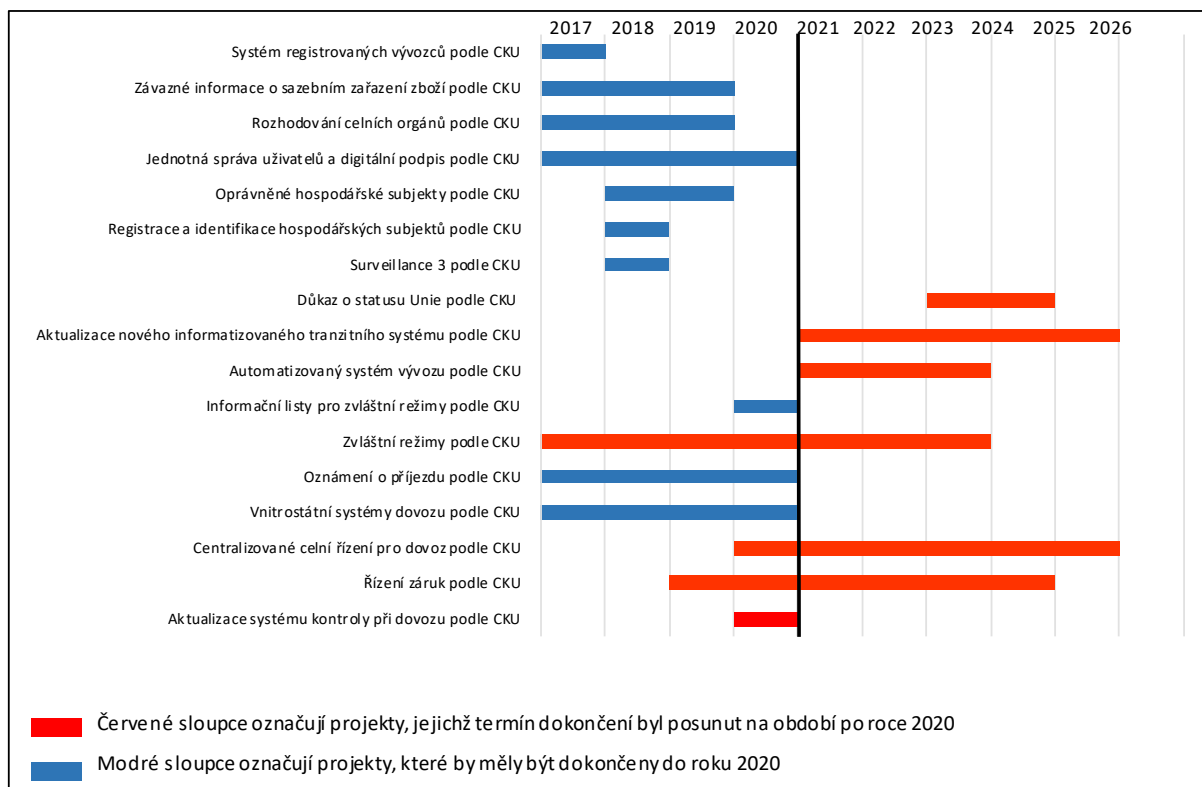
Dodání některých klíčových informačních systémů vyžadovaných celním kodexem Unie má zpoždění přesahující rok 2020

19. Plné provádění celního kodexu Unie je závislé na dostupnosti řady informačních systémů v Komisi a v členských státech. Celní kodex Unie sice platí od roku 2016, ale zároveň počítá s přechodným obdobím nejpozději do 31. prosince 2020, aby Komise a členské státy měly čas na vývoj požadovaných 17 informačních systémů.

20. Na základě víceletého strategického plánu z roku 2017 bude sedm z těchto informačních systémů¹⁴ v plném rozsahu dodáno až po roce 2020. Podle Komise bude celková míra provádění celního kodexu Unie na konci roku 2020 přibližně 75 %. Tento výpočet však vychází ze splnění dílčích cílů u unijních složek a nebere v úvahu, kdy budou systémy připravené k použití. Dále jsme zjistili, že mezi zpožděnými projekty figurují klíčové systémy pro fungování základních celních postupů (dovoz, tranzit a vývoz) nebo jejich aktualizace. Členské státy podle svých odpovědí na náš průzkum považovaly tyto systémy za zcela zásadní pro efektivní fungování a modernizaci celní unie (viz **obrázek 2**).

¹⁴ Projekty celního kodexu Unie odložené na období po roce 2020: automatizovaný systém vývozu, aktualizace nového informatizovaného tranzitního systému, systém řízení záruk, zvláštní režimy, centralizované celní řízení pro dovoz, důkaz o statusu Unie a aktualizace systému kontroly při dovozu.

Obrázek 2 – Víceletý strategický plán z roku 2017 pro 17 projektů v rámci celního kodexu Unie¹⁵



Zdroj: EÚD, na základě víceletého strategického plánu z roku 2017 (podrobný popis projektů IT, viz **příloha I**)

21. V lednu 2018 Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění celního kodexu Unie a informovala je, že lhůta stanovená celním kodexem na rok 2020 nebude splněna. V březnu 2018 podala návrh na změnu celního kodexu včetně prodloužení přechodného období pro uplatňování některých ustanovení do roku 2025.

¹⁵ Plánování aktualizace systému kontroly při dovozu se vztahuje pouze na první část projektu. Zbývající bude dodána po roce 2020.

Hrozí, že nově navrhovaná lhůta roku 2025 nebude splněna

22. Revize víceletého strategického plánu z roku 2017 vedla k výrazné koncentraci činnosti Komise do období 2023–2025, kdy se plánuje spuštění šesti systémů¹⁶ vyvíjených v rámci rozsáhlých projektů¹⁷. Řada členských států má navíc s realizací svých informačních systémů zpoždění¹⁸. Hrozí proto, že nebudou splněny ani posunutá lhůta a termín stanovený celním kodexem Unie bude odložen na období po roce 2025.

Hlavními důvody zpoždění byly změny rozsahu projektů, nedostatečné zdroje a zdlouhavý rozhodovací proces

23. Z naší kontroly provádění projektů IT v celní oblasti včetně hloubkové analýzy pěti projektů¹⁹ a odpovědí členských států na náš průzkum vyplynulo, že zpoždění mělo následující hlavní důvody:

- změny v rozsahu některých projektů, zvyšující jejich složitost (viz ***body 24-25***),
- nedostatečné zdroje, které Komise a členské státy přidělily na realizaci informačních systémů (viz ***body 26–32***),

¹⁶ Navíc druhá část aktualizace systému kontroly při dovozu podle CKU bude rovněž spadat do tohoto období, přestože její harmonogram není zatím součástí víceletého strategického plánu na rok 2017.

¹⁷ Tento typ koncentrace projektů je v rozporu se závěry projektové skupiny programu Clo 2020 o dopadech požadavků celního kodexu na členské státy, podle nichž je třeba se vyvarovat toho, aby se uvádění do provozu více rozsáhlých systémů časově překrývalo. Komise rovněž připustila, že EU ještě nikdy neprováděla tak masivní přechod a že s tím bude spojena řada operačních rizik technického rázu a při koordinaci.

¹⁸ Porovnali jsme současný stav (jak vyplývá z odpovědí členských států v našem průzkumu) s víceletým strategickým plánem, který jako dílčí cíl stanoví první čtvrtletí roku 2018.

¹⁹ Čtyři projekty celního kodexu Unie, a to systém registrovaných vývozců, Surveillance 3, aktualizace systému kontroly při dovozu a centralizované celní řízení pro dovoz, a jeden projekt nad rámec celního kodexu Unie: jednotný portál EU (viz ***příloha I***).

- zdlouhavý rozhodovací proces v důsledku vícevrstvé struktury řízení²⁰, na níž se podílí Komise a členské státy (viz **body 33–36**).

Změny v rozsahu některých projektů

24. Harmonogram pro vývoj a zprovoznění celních systémů Komise stanovila na základě studie rámcového plánu pro informační technologie dokončeného v roce 2012 a dospěla k závěru, že rok 2020 je pro realizaci plánovaných projektů IT realistická lhůta.

25. Ze 17 projektů, které byly naplánovány už v souvislosti s modernizovaným celním kodexem, jenž předcházal celnímu kodexu Unie, bylo 12 v relativně pokročilé fázi²¹. Během následných jednání se však Komise a členské státy rozhodly rozsah některých informačních systémů změnit. Některé vývojové projekty se navíc přesunuly z členských států na úroveň EU. Vedlo to k výraznému nárůstu pracovního zatížení Komise a původní časový plán se následně ukázal být nedosažitelný.

Nedostatečné zdroje přidělené Komisí a členskými státy

Rozpočet Komise (unijní složky)

26. Komise určila výši zdrojů potřebných pro program Clo 2020 na základě provádění strategie EU pro informační technologie v oblasti celní politiky, vymezené ve víceletém strategickém plánu z roku 2012.

27. První jasný náznak, že rozpočet programu Clo 2020 by nemusel být dostatečný, se objevil v roce 2015 v souvislosti s projektem aktualizace systému kontroly při dovozu. V koncepčním dokumentu schváleném Komisí a členskými státy se uvádělo, že oproti původním plánům by se tento systém měl vyvíjet více centralizovaným způsobem. Navrhoval se v něm upravený celkový rozpočet přibližně 170 milionů EUR, tedy více než dvojnásobek

²⁰ Celkem 19 z 24 členských států, které odpověděly na náš dotazník, uvedlo, že stávající struktury řízení jsou za stávajících okolností vhodné, nicméně 14 členských států připustilo, že pracovní metoda a rozhodovací proces by bylo možné zlepšit.

²¹ Podle modelování obchodních postupů (BPM) tyto systémy již měly nadefinovány uživatelské nebo funkční požadavky.

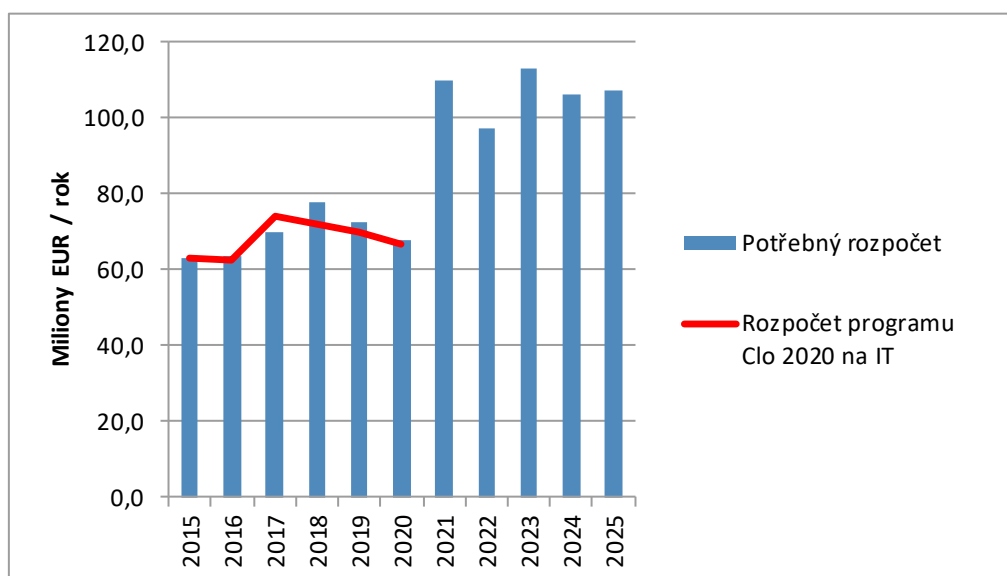
dřívějších odhadů. V návaznosti na to pak Komise dospěla k závěru, že zbývající rozpočet na budování kapacit v oblasti informačních technologií pro program Clo 2020 je příliš malý na to, aby pokryl náklady na zavedení tohoto systému.

28. Aby Komise problém zmírnila, rozhodla se:

- rozdělit projekt na bloky a stanovit delší prováděcí období přesahující rok 2020, aby tak bylo možné využít rozpočet budoucích programů týkající se cel,
- zajistit dodatečné zdroje pro rozpočet na budování kapacit v oblasti informačních technologií v programu Clo 2020. Toto úsilí bylo úspěšné pouze částečně.

29. Komisí odhadované rozpočtové požadavky pro období 2021–2025 jsou výrazně vyšší než pro období 2014–2020. **Obrázek 3** znázorňuje odhad rozpočtových potřeb v souvislosti s informačními systémy do konce období programu Clo 2020 a předpokládaný vyšší objem rozpočtových potřeb po roce 2020. Komise předpokládá, že v dalším programovém období programu Clo bude potřebovat přibližně 100–115 milionů EUR za rok na to, aby všechny informační systémy zůstaly funkční a aby bylo možné dokončit zbývající projekty víceletého strategického plánu, které byly odloženy na období po roce 2020.

Obrázek 3 – Odhad rozpočtu potřebného na realizaci revidovaného víceletého strategického plánu 2017



Zdroj: pracovní dokumenty Komise.

Rozpočet členských států (vnitrostátní složky)

30. Z našeho průzkumu v členských státech vyplynulo, že ve většině z nich (67 %) byl jedním z hlavních důvodů opožděného provádění celního kodexu Unie nedostatečný rozpočet přidělený na vnitrostátní úrovni. Komise zjistila, že některé členské státy neposkytnou orgánům celní správy dostatečné finanční prostředky na to, aby mohly splnit víceletý strategický plán, ihned po schválení pracovního programu pro celní kodex Unie v roce 2014. Sdělila nám, že tento stav byl částečně důsledkem mezinárodní makroekonomické krize, která začala v roce 2008. Již ve zvláštní zprávě č. 19/2017 jsme upozornili, že podfinancování transevropských systémů informačních technologií může provádění celního kodexu Unie zpozdit²².

31. Komise i nadále vyzývala členské státy k tomu, aby uvolnily své vnitrostátní zdroje, a hledala další možnosti, jak řešit problém nízkého objemu disponibilního rozpočtu v členských státech, například podporou jejich vzájemné spolupráce (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1 – Společný vývoj vnitrostátních prvků skupinou členských států

Komise se zasazovala o to, aby členské státy vyvíjely vnitrostátní složky společně, spíše než aby každý stát pracoval izolovaně na svých vlastních. GŘ TAXUD mělo dobrou zkušenost s takovouto spoluprací na vývoji informačních technologií v oblasti daní.

Estonsko v roce 2017 vypracovalo projekt na sestavení nové skupiny odborníků, která by byla složena ze zástupců několika členských států a zaměřila se na společný vývoj vnitrostátních složek celních informačních systémů. Připravila by například společná zadávací řízení, aby se tak dosáhlo úspor z rozsahu. Projekt byl Komisí schválen a bude financován v rámci programu Clo 2020 na základě pracovního programu na rok 2018. O účast na tomto typu opatření projevil zájem 15 členských států.

Činnost skupiny odborníků nebyla v době auditu ještě zahájena, takže výsledky této iniciativy ještě nebylo možné plně posoudit.

²² Viz body 33–38 zvláštní zprávy č. 19/2017.

32. Členské státy si 20 % částek vybraných z cel ponechávají na pokrytí nákladů na výběr a zbývajících 80 % jde do rozpočtu EU jako příjmy. Sazba takto ponechaných částek by stačila²³ na to, aby přispěla k pokrytí nákladů, které členskými státy vznikly v souvislosti s prováděním celních informačních systémů. Zaznamenali jsme, že ani jeden členský stát neuvěd, že by tyto částky takto využil. Vývoj informačních technologií pro celní systémy místo toho financovaly z vnitrostátního rozpočtu a strukturálních fondů EU.

Zdlouhavý rozhodovací proces v důsledku vícevrstvé struktury řízení, na níž se podílí Komise a členské státy

33. Vývoj celních informačních systémů vyžaduje účast, úzkou koordinaci a dohodu velkého počtu subjektů na různých úrovních v Komisi a v členských státech (viz **bod 11**). Vedle toho, že vývoj informačních technologií je sám o sobě složitý, komplikují rozhodování také národní specifika celních operací a rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o jejich pokrok a kapacity v oblasti celních informačních systémů.

34. Komise si v rámci své koordinační role již tuto strukturu řízení vyzkoušela v souvislosti se zaváděním současných celních systémů, zejména první generace tranzitního systému (nový informatizovaný tranzitní systém). Potvrdilo se při tom, že hledání shody o všech aspektech provádění projektu, je nelehký a časově náročný úkol²⁴.

35. Vzhledem ke složitosti projektů IT v celní oblasti Komise uplatnila pro každý projekt soubor podrobných dílčích cílů, které usnadňují plánování a monitorování. Tyto dílčí cíle jsou rozděleny podle hlavních projektových fází a odkazují na schválení souvisejících dokumentů nebo opatření členských států zastoupených v řídicích orgánech²⁵.

²³ V roce 2017 si členské státy ponechaly přes 4 miliardy EUR jako náklady na výběr. Na úrovni jednotlivých členských států se vybrané částky pohybují od 3 milionů EUR do 1 miliardy EUR.

²⁴ V globální odhadové studii (*Iteration 1 Global Estimation Study Document*) pro rámcový plán pro informační technologie se jako odhad doby potřebné pro vývoj nových systémů vzala v úvahu délka vývoje právě nového informatizovaného tranzitního systému – 12 let.

²⁵ Skupina pro celní politiku a koordinační skupina pro elektronické celnictví.

36. Plnění těchto dílčích cílů jsme zkoumali v našem vzorku pěti projektů (viz **bod 23**). Ve všech případech byla dohoda Komise s členskými státy o původních dílčích cílech (popis projektu a/nebo koncepční dokument) zpožděna²⁶.

Komise hlásila prodlení pozdě

37. Proveditelnost harmonogramů pro dokončení projektů IT začaly některé členské státy a odvětvové subjekty (jako jsou dovozci, celní zástupci, dopravní společnosti a provozovatelé logistických služeb) zpochybňovat hned po přijetí hlavních plánovacích dokumentů v letech 2013 a 2014. Přesto oficiální dokumenty strategického plánování a zprávy Komise nadále uváděly, že všechny informační systémy v rámci celního kodexu Unie a několik dalších projektů víceletého strategického plánu nad rámec tohoto kodexu budou zrealizovány do roku 2020 (viz **rámeček 2**).

Rámeček 2 – Zprávy Komise (do roku 2016) uváděly, že informační systémy budou zrealizovány do roku 2020

O riziku, že by informační systémy v rámci celního kodexu Unie nebyly zrealizovány do roku 2020, se Komise nezmínila v žádné zprávě o pokroku programu Clo 2020 za roky 2014, 2015 a 2016 (viz **bod 46**).

Komise ve zprávě o pokroku elektronického celnictví za rok 2016 (zveřejněné v červenci 2017) připustila, že několik projektů má zpoždění. Avšak vzhledem k pokroku, jehož bylo dosaženo v roce 2016, uvedla, že jejich včasná realizace je stále možná.

Podobně se vyjádřila i ve zprávě o pokroku elektronického celnictví za rok 2014 a za rok 2015.

38. Komise ani po té, co zjistila problémy s dostupností zdrojů a možná zpoždění v provádění pracovního programu pro celní kodex Unie v červnu 2014, lhůty v pracovním programu ani ve víceletém strategickém plánu nezměnila. Místo toho vypracovala nový

²⁶ Ve dvou případech (Surveillance 3 a systém registrovaných vývozců) bylo možné zpoždění dohnat a dodržet původní lhůtu dodání (víceletý strategický plán z roku 2014). V dalších dvou případech (centralizované celní řízení pro dovoz a aktualizace systému kontroly při dovozu) byly projekty rozděleny do fází, které překračují rok 2020. Pokud jde o jednotný portál EU, projekt byl rozdělen do několika dílčích projektů a informace o jeho úplné realizaci zatím nejsou známy.

interní operační plán vycházející ze zdrojů a navrhla jej uplatňovat souběžně. Výsledkem bylo, že vně Komise se postupovalo podle víceletého strategického plánu / pracovního programu pro celní kodex Unie, zatímco operační plán, odrážející reálný stav, se používal převážně interně. Od roku 2015 uváděl tento interní operační plán delší lhůty než víceletý strategický plán / pracovní program pro celní kodex Unie a zahrnoval projekty, s jejichž dokončením se počítá po termínu stanoveném celním kodexem Unie na rok 2020.

39. Oba tyto nástroje plánování se používaly při vývoji celních informačních systémů souběžně až do roku 2017, kdy byly sladěny na základě přezkumu („kontroly reálného stavu“), který provedla Komise. Přezkum vedl k revizi víceletého strategického plánu v roce 2017, která zprovoznění několika informačních systémů posunula na období po roce 2020, což byl právně závazný termín stanovený celním kodexem Unie. Následně Komise musela vypracovat aktualizovaný pracovní program pro celní kodex Unie a navrhnout změnu nařízení o celním kodexu Unie (viz **bod 21**).

40. Existence dvou plánovacích nástrojů svědčí o tom, že Komise si byla zpoždění vědoma. Rozhodnutí nezahrnout tuto informaci do oficiálních zpráv bránilo tomu, aby zainteresované strany (Evropský parlament, ostatní orgány EU, které nejsou zastoupeny v řídicí struktuře programu Clo 2020, i dotčené podniky a občané) byly plně seznámeny s rizikem zpoždění v reálném čase.

Původní zvolená koncepce vývoje nebyla tou nákladově nejefektivnější

41. Když byl vypracován návrh programu Clo 2020, Komise uskutečnila studii s cílem stanovit jednak lhůty pro zavedení informačních systémů a jednak výši rozpočtu potřebného pro unijní složky (viz **bod 26**). Zvolený přístup k vývoji systémů byl z větší části decentralizovaný, a to navzdory skutečnosti, že centralizované provádění bylo nákladově nejefektivnějším řešením (viz **rámeček 3**).

Rámeček 3 – Členské státy odmítly centralizovaný vývoj

Komise v posouzení dopadů předložila pro program Clo 2020 čtyři scénáře, které se zásadně lišily v tom, do jaké míry se měl vývoj systémů centralizovat na úrovni Komise nebo decentralizovat v každém jednotlivém členském státě. Možnost s největší mírou centralizace obnášela sdílený a společný vývoj a zavedení celého základního procesu celního odbavení a jeho rozhraní pro obchodníky.

Toto centralizované řešení vyžadovalo vyšší rozpočet pro program Clo 2020 (odhadem o 200 milionů EUR více ve srovnání se zvolenou možností). Zároveň však nabízelo významné úspory z rozsahu (jedno euro investované centrálně mohlo přinést úsporu čtyř eur pro členské státy).

Tento scénář vybrán nebyl, protože členské státy měly za to, že decentralizované řešení lépe splní specifické požadavky každého státu a zmírní riziko selhání projektu.

42. Později během diskusí o rozsahu jednotlivých projektů členské státy žádaly, aby EU některé složky informačních systémů vyvinula na centrální úrovni. Vedlo to k nákladově efektivnějšímu řešení díky úsporám z rozsahu, ale vyžadovalo více zdrojů z programu Clo 2020, s nimiž se původně nepočítalo (viz **bod 27**).

Cíle programu Clo 2020 a mechanismy podávání zpráv nejsou vhodné pro monitorování realizace informačních systémů

43. Specifické a operační cíle pro realizaci informačních systémů v rámci programu Clo 2020 jsou příliš obecné na to, aby umožňovaly monitorování a podávání zpráv (např. „informatizace“ nebo „vyvinout, zlepšit, provozovat a podpořit evropské informační systémy v celní oblasti“). Navíc jelikož specifické informační systémy, které se mají vyvinout, nefigurovaly mezi výše uvedenými cíli programu Clo 2020, předložené zprávy se jim v odpovídající míře nevěnují.

44. Rámec pro měření výkonnosti vypracovaný pro účely posouzení programu Clo 2020 stanoví pro realizaci nových informačních systémů čtyři ukazatele:

1. počet projektů IT ve výzkumné fázi;
2. počet projektů IT ve vývojové fázi;
3. počet nových informačních systémů v provozní fázi;

4. podíl projektů IT se statusem „souhlasí“.

45. Zjistili jsme, že první tři ukazatele nemají stanoven žádný cíl a že pro čtvrtý ukazatel byl pouze stanoven cíl „50 % projektů IT v souladu s požadavky“ (status „souhlasí“). Tato cílová hodnota není nijak směrodatná, protože projekt může získat status „souhlasí“ i pouze na základě revize víceletého strategického plánu, aniž by došlo ke skutečnému pokroku v zavádění daného informačního systému. Uvedené čtyři ukazatele pro posuzování realizace projektů IT proto neumožňují zjistit a nahlásit zpoždění.

46. Komise zveřejňuje o provádění programu Clo 2020 výroční zprávy o pokroku. Ve třech zprávách, které byly zveřejněny do konání auditu (za rok 2014, 2015 a 2016), jsou informace o provádění informačních systémů omezené. Všechny tři zprávy uvádí, že nový vývoj z velké části probíhá podle plánu. Zprávy o pokroku elektronického celnictví za tři výše uvedené roky obsahují podrobnější informace o míře zprovoznění informačních systémů, ale neinformují o riziku nesplnění stanovených termínů. S ohledem na zpoždění ve vývoji a zprovoznění nových informačních systémů nepodávají zprávy o pokroku programu Clo 2020 vyvážený a komplexní pohled²⁷ na provádění programu.

47. Komise pravidelně dostává informace o nákladech, které členské státy vynaložily na vývoj vnitrostátních složek informačních systémů. Tyto informace jsou shromažďovány a předkládány ve zprávách o pokroku elektronického celnictví. Informace poskytované členskými státy však nejsou úplné ani srovnatelné. Toto omezení se potvrdilo v našem průzkumu, a nemohli jsme proto odhadnout celkové náklady (na unijní a vnitrostátní složky) na vývoj informačních systémů. Nespolehlivé informace o vynaložených částkách brání Komisi v tom, aby řádně posoudila, zda je provádění projektů IT efektivní a zda jsou prostředky určené na modernizaci celní unie využity optimálně.

²⁷ Zprávy o pokroku programu Clo 2020 se věnují novým informačním systémům pouze na jedné stránce (z přibližně 15), protože na tyto nové systémy se vztahují pouze čtyři z 68 ukazatelů (výstupů a výsledků).

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

48. Celní postupy mohou mít velmi významný vliv na obchod, výběr cel a bezpečnost a ochranu občanů. Modernizace těchto postupů má zásadní význam pro fungování EU. Deset let po přijetí rozhodnutí o elektronickém celnictví jsme zaznamenali posun ve vývoji informačních systémů směrem k bezpapírovému prostředí pro celnictví a obchod. Tyto systémy však zatím nebyly plně uvedeny do provozu.

49. Dospěli jsme k následujícím závěrům:

- Sedm ze 17 informačních systémů celního kodexu Unie nebude dodáno do termínu stanoveného na rok 2020. Některé z nich jsou klíčové systémy, jako např. aktualizace systému kontroly při dovozu a centralizované celní řízení pro dovoz (viz **body 19–21**).
- Existuje riziko, že nový termín stanovený na rok 2025 nebude splněn (viz **bod 22**).
- Původní harmonogram, který Komise stanovila pro realizaci informačních systémů, se stal vzhledem ke změnám v rozsahu projektů neproveditelným (viz **body 24–25**).
- Skutečné náklady na vývoj informačních systémů pro unijní složky byly výrazně vyšší než odhady v původním plánu a Komise na tyto projekty nepřidělila dostatek zdrojů (viz **body 26–29**).
- Nedostatečný objem rozpočtových prostředků, které přidělily členské státy, byl také jedním z hlavních důvodů zpoždění (viz **body 30–32**).
- Zdlouhavý rozhodovací proces zpozdil realizaci některých informačních systémů v důsledku vícevrstvé struktury řízení, na níž se podílí Komise a členské státy (viz **body 33–36**).
- Komise informovala o zpožděních v realizaci informačních systémů pozdě (viz **body 37–40**).

- Rozhodnutí o tom, jakou část vývoje IT centralizovat na úrovni EU, nebyla vždy vedena nákladovou efektivností, ale také specifickými vnitrostátními požadavky členských států a rizikem selhání projektu (viz **body 41 a 42**).
- Cíle programu Clo 2020 a mechanismy podávání zpráv nejsou vhodné pro monitorování realizace informačních systémů (viz **body 43–47**).

50. Doporučujeme Komisi zohlednit zkušenosti s programem Clo 2020 a jeho koncepcí při řízení projektů IT uvedených ve víceletém strategickém plánu pro budoucí programy týkající se cel.

Doporučení 1 – Koncipovat programy s ohledem na realizaci informačních technologií

U příštího programu týkajícího se cel by Komise měla navrhnout:

- a) cíle, které se výslovně vztahují k informačním systémům, jejichž vývoj se plánuje;
- b) cíle, které jsou přesné a měřitelné.

Lhůta pro splnění: 2020

Doporučení 2 – Lépe odhadovat potřebný čas a zdroje na projekty IT a jejich rozsah

U budoucích programů týkajících se cel by Komise měla:

- a) při přípravě harmonogramů a přidělování zdrojů patřičně zohlednit zkušenosti z předchozích programů (jako jsou rizika spojená s prostředím IT a složitostí projektů);
- b) poskytovat členským státům odpovídající informace, aby bylo možné včas přijmout informované rozhodnutí o rozsahu projektů.

Lhůta pro splnění: 2020

Doporučení 3 – Napomoci spolupráci při vývoji informačních technologií

Komise by měla:

- a) monitorovat riziko, že členský stát nesplní termíny pro realizaci vnitrostátních složek, a v rané fázi určit možná řešení a podporovat jejich uplatňování na vnitrostátní úrovni;
- b) napomoci širší spolupráci členských států při vývoji v oblasti IT.

Lhůta pro splnění: 2020

Doporučení 4 – Zjednodušit řízení posílením komunikace

Komise by měla zjednodušit řízení vývoje celních informačních systémů a zajistit k tomu účinnější a pohotovější komunikaci s členskými státy, například využíváním dalších řešení pro výměnu informací, která umožní přijímat rozhodnutí bez prodlení.

Lhůta pro splnění: 2020

Doporučení 5 – Transparentní podávání zpráv o realizaci informačních technologií

Komise by měla:

- a) včas a transparentně informovat všechny zúčastněné strany, jichž se týká zavádění informačních systémů na úrovni EU a členských států, o zpožděních při provádění a vynakládání výdajů v souvislosti s unijními a vnitrostátními složkami;
- b) v dalším rámci pro měření výkonnosti programů týkajících se cel stanovit vhodné mechanismy podávání zpráv a ukazatele týkající se jednak celkové míry plnění a jednak jednotlivých projektů a s ohledem na podávání zpráv vydat požadované dokumenty.

Lhůta pro splnění: 2021

Tuto zvláštní zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Lazaros S. LAZARU, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 26. září 2018.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

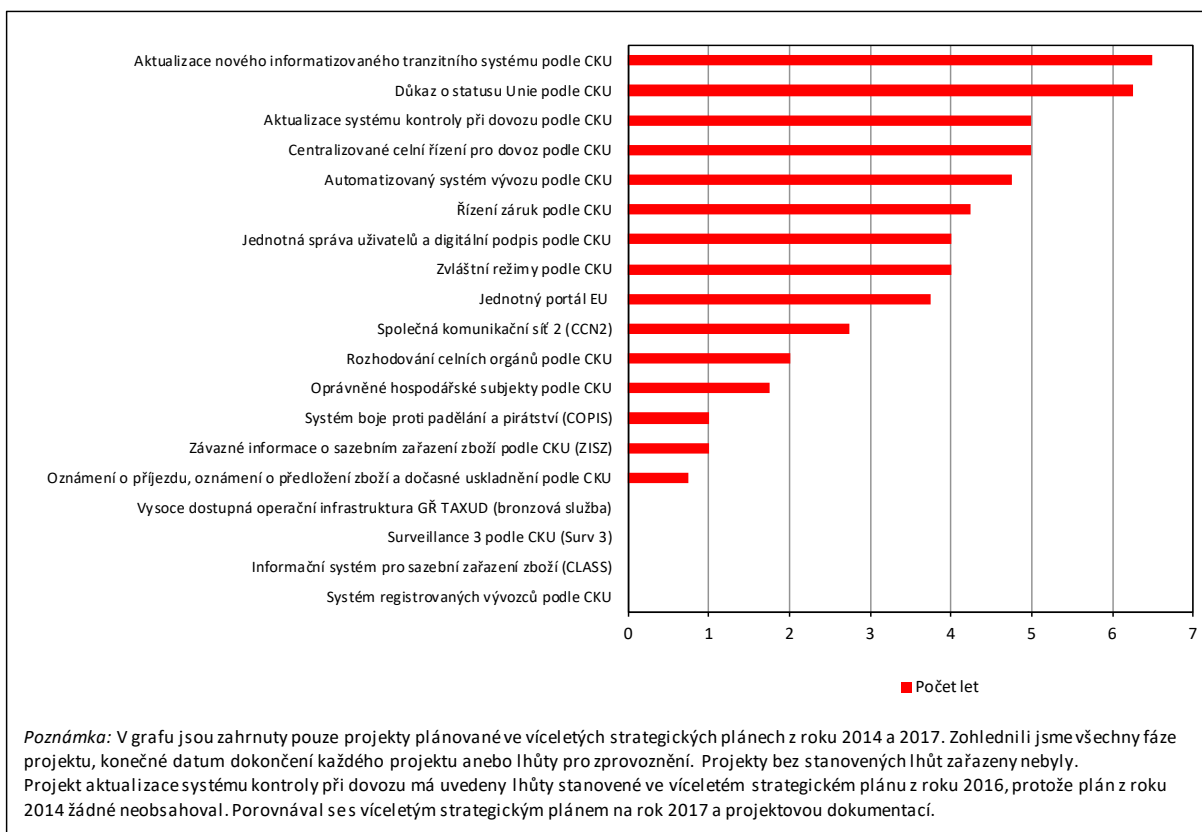
POPIS PROJEKTŮ INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ

SYSTEMY PODLE CELNÍHO KODEXU UNIE	
Rozhodnutí celních orgánů	Cílem projektu je harmonizovat postupy související s žádostí o rozhodnutí celních orgánů, rozhodováním a řízením rozhodování v rámci EU.
Závazné informace o sazebním zařazení zboží (ZISZ)	Cílem projektu je modernizovat stávající transevropský systém EZISZ-3 a systém Surveillance 2 v souladu s celním kodexem a jeho ustanoveními (např. změnami doby platnosti). Tento projekt úzce souvisí se systémem Surveillance 3.
Aktualizace systému oprávněných hospodářských subjektů	Cílem projektu je vylepšit obchodní postupy týkající se žádostí a oprávnění oprávněných hospodářských subjektů s přihlédnutím ke změnám právních ustanovení kodexu.
Automatizovaný systém vývozu	Tento projekt realizuje požadavky celního kodexu Unie týkající se vývozu a výstupu a má dvě složky: transevropskou složku a národní složku (aktualizace vnitrostátních systémů vývozu).
Aktualizace nového informatizovaného tranzitního systému	Cílem tohoto transevropského projektu je zlepšit stávající systém, který automatizuje tranzitní postupy a kontrolu pohybu zboží, na které se vztahuje režim TIR v rámci EU.
Systém registrovaných vývozců	Cílem tohoto projektu je zavést systém, který bude poskytovat aktuální a úplné informace o registrovaných vývozcích usazených v zemích mimo EU a vyvážejících zboží do EU na základě preferenčních režimů.
Subsystém 2 registrace a identifikace hospodářských subjektů (EORI 2)	Tento projekt má za cíl modernizovat stávající transevropský systém EORI, který registruje a identifikuje hospodářské subjekty EU a třetích zemí.
Oznámení o příjezdu, oznámení o předložení zboží a dočasné uskladnění	Cílem projektu je stanovit postupy týkající se oznámení o příjezdu dopravního prostředku, oznámení o předložení zboží a celního prohlášení pro účely dočasného uskladnění a podpořit harmonizaci ve všech členských státech.
Řízení záruk	Tento projekt je zaměřen na zajištění efektivního a účinného řízení jednotlivých typů záruk. Má jak transevropskou, tak vnitrostátní složku.

Informační listy pro zvláštní režimy	Cílem tohoto projektu je vyvinout nový transevropský systém pro správní spolupráci a standardizovanou výměnu informací mezi celními orgány v jednotlivých členských státech.
Zvláštní režimy	Cílem projektu je urychlit, usnadnit a harmonizovat zvláštní režimy v celé Unii pomocí společných modelů obchodních postupů.
Surveillance 3	Cílem tohoto projektu je modernizovat systém Surveillance 2+, a umožnit tak zpracování doplňujících údajů z celních prohlášení v zájmu lepší analýzy celních rizik, boje proti podvodům, analýzy trhu, kontrol po propuštění zboží a pro statistické účely.
Aktualizace systému kontroly dovozu (ICS 2) pro posílení bezpečnosti dodavatelského řetězce při vstupu	V rámci projektu má vzniknout nový transevropský systém, který nahradí současný systém kontroly dovozu. Hlavním cílem je posílit bezpečnost celého dodavatelského řetězce tím, že se optimalizuje výměna předběžných informací o nákladu a odstraní se nedostatky v bezpečnostních postupech anebo v kvalitě údajů v zájmu lepší analýzy rizik.
Aktualizace vnitrostátních systémů dovozu	Cílem projektu je provést veškeré požadavky kodexu týkající se oblasti dovozu na vnitrostátní úrovni. Vztahuje se na vnitrostátní systémy pro zpracování celních prohlášení a další související systémy.
Centralizované celní řízení pro dovoz	Cílem tohoto projektu je vytvořit transevropský systém umožňující hospodářským subjektům centralizovat podání celního prohlášení pro dovoz v rámci jedné celní správy a zboží přitom fyzicky dodat v jiném členském státě (státech).
Důkaz o statusu Unie	Projekt má za cíl vytvořit nový transevropský informační systém pro uchovávání, správu a vyhledávání elektronických dokumentů týkajících se důkazu o statusu Unie.
Jednotná správa uživatelů a digitálních podpisů – (přímý přístup obchodníků do EIS)	Tento projekt je zaměřen na zavedení systému, který poskytuje obchodníkům přímý a harmonizovaný přístup k novým celoevropským službám včetně centrálních služeb.
SYSTÉMY NAD RÁMEC CELNÍHO KODEXU UNIE (zmněné ve zprávě)	
Jednotný portál EU v celní oblasti	Cílem jednotného portálu EU v celní oblasti je umožnit hospodářským subjektům, aby mohli elektronicky předkládat všechny údaje požadované celními a jinými předpisy pro přeshraniční pohyb zboží v EU ve stejnou dobu.

<p>System proti padělení a pirátství (COPIS – <i>Anti-Counterfeiting and Piracy System</i>)</p>	<p>Tento systém má zvýšit ochranu práv duševního vlastnictví tím, želepší spolupráci a sdílení informací mezi držiteli práv a celními správami členských států a mezi všemi celními úřady členských států.</p>
<p>Informační systém pro sazební zařazení zboží (CLASS – <i>Classification Information System</i>)</p>	<p>Cílem projektu je vyvinout informační systém pro sazební zařazení zboží, který by poskytl jednotnou platformu, kde budou dostupné a snadno přístupné veškeré informace o sazebním zařazení zboží.</p>
<p>Společná komunikační síť 2 (CCN2 – <i>Common Communication Network</i>)</p>	<p>CCN 2 je dalším vývojovým stupněm současné společné komunikační sítě, což je uzavřená, zabezpečená síťová infrastruktura, kterou Komise poskytuje k usnadnění výměny informací mezi vnitrostátními orgány v celní a daňové oblasti.</p>
<p>Vysoce dostupná operační infrastruktura GŘ TAXUD</p>	<p>V rámci tohoto projektu má Komise v úmyslu zajistit vysoce dostupné infrastrukturní služby pro hosting složek celních systémů EU a služeb informačních technologií.</p>

**POČET DALŠÍCH LET POTŘEBNÝ K REALIZACI KAŽDÉHO PROJEKTU V OBLASTI
INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ OPROTI PŮVODNÍMU PLÁNU**



Zdroj: EÚD, na základě víceletých strategických plánů 2017, 2016 a 2014 a projektová dokumentace k aktualizaci systému kontroly dovozu (podrobný popis projektů IT, viz **příloha I**).

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „ŘADA ZPOŽDĚNÍ V CELNÍCH INFORMAČNÍCH SYSTÉMECH: CO SE NEZDAŘILO?“

SHRNUTÍ

V. Pokud jde o doporučení uvedená ve shrnutí, odkazuje Komise na své odpovědi k jednotlivým doporučením na konci zprávy.

ÚVOD

5. Komise by ráda zdůraznila jiné důvody než ty, které zmiňuje EÚD, například nutnost sladění s Lisabonskou smlouvou.

10. Komise by ráda vyjasnila, že audit se zaměřuje na vývoj nových celních informačních systémů, což představuje 10–30 % (v závislosti na roku) výdajů programu na IT. Ostatní výdaje na IT financují již existující evropský informační systém (EIS) (provoz, infrastrukturu, údržbu a služby podpory).

PŘIPOMÍNKY

23. IT projekty, jako jsou ty, které jsou napojeny na centralizované celní řízení a jednotný portál EU, se vyznačují obzvláště vysokou složitostí. V souvislosti s prostředím jednotného portálu EU v celní oblasti je třeba dále poznamenat, že jde o část případné budoucí iniciativy, která má být přijata do roku 2020 (s výhradou potvrzení příští Komisí).

25. Komise by ráda zdůraznila, že mezi Komisí a členskými státy bylo třeba projednat a dále vymezit rozsah informačních systémů. Toto další úsilí za účelem vymezení rozsahu přispělo ke zpožděním, neboť realizace projektů nemohla začít bezprostředně po přijetí rozhodnutí o celním kodexu Unie. U některých systémů bylo přijato souhlasné rozhodnutí, že by měly proběhnout další vývojové práce na úrovni EU. Změny rozsahu ve spojení s omezeními plynoucími z postupného vývoje systémů z důvodu vzájemných závislostí a omezeními členských států vyjádřenými v průzkumu provedeném v roce 2016 vedly k tomu, že původní časový plán stanovený v celním kodexu Unie nebylo možné dodržet.

28. Aby Komise zmírnila problém nedostatečného rozpočtu, rozhodla se rovněž přezkoumat organizaci a posílit lidské zdroje přidělené na projekty.

Jako příklad lze uvést, že od zavedení všech zmírňujících opatření v období 2016–17 byly úspěšně splněny všechny milníky pro projekt modernizace systému kontroly při dovozu (ICS2) stanovené v aktuálním víceletém strategickém plánu (VSP).

29. Je třeba zdůraznit, že na základě aktuální prognózy a požadavků na vývoj IT Komise navrhla na programové období 2021–2027 celkovou částku ve výši 950 milionů EUR oproti částce 522,9 milionu EUR na období 2014–2020.

36. Je třeba poznamenat, jak uvádí Účetní dvůr v poznámce pod čarou 26, že vykázaná zpoždění se týkají pouze počáteční fáze projektů, a nikoli právně závazných milníků týkajících se dostupnosti technických specifikací a počátku zprovoznění informačního systému. Stojí za zmínku, že bylo rozhodnuto přistupovat k prostředí jednotného portálu EU v celní oblasti jako k součásti případné budoucí právní iniciativy, která by měla být přijata do roku 2020 (s výhradou potvrzení příští Komisí). Z tohoto důvodu jej nelze v současné době naplánovat a lhůta jeho úplného dodání dosud není známa. Vzhledem k této výchozí situaci nejde v současné době o činnost, která by byla předmětem právně závazného časového rámce.

37. Komise by ráda zdůraznila, že od přijetí celního kodexu Unie byla jednání o plánování IT projektů, vzájemných závislostech, prioritách a uskutečnitelnosti součástí otevřeného

a konstruktivního dialogu mezi zástupci Komise, členských států a oborových sdružení EU. Tato výměna informací probíhala v rámci zavedeného řídicího a kontrolního systému pro elektronické celnictví. V 10. bodě odůvodnění prováděcího rozhodnutí ze dne 11. dubna 2016, kterým se zavádí pracovní program pro vývoj elektronických systémů stanovených v celním kodexu Unie a jejich uvedení do provozu, se výslovně zmiňuje potřeba věnovat pozornost pokroku při plnění schválených cílů s ohledem na ambiciózní a náročnou povahu elektronických systémů, jež mají být dokončeny v letech 2019 a 2020. V návaznosti na to Komise v polovině roku 2016 provedla průzkum, aby shromáždila názory členských států a zástupců obchodní veřejnosti na proveditelnost a stanovení priorit. To bylo základem pro další dohody o revidovaném plánu, který byl stanoven a schválen v rámci VSP 2017. Po dosažení dohody na tomto podrobném plánu Komise předložila návrh na změnu článku 278 celního kodexu Unie.

38. Komise vytvořila interní plán na základě zdrojů, aby určila důsledky zpoždění a prozkoumala možnosti, jak je řešit.

Ačkoli lhůty dle celního kodexu Unie zůstaly nezměněny, Komise je projednala s členskými státy a zástupci obchodní veřejnosti při přípravě druhé verze pracovního programu pro celní kodex Unie (od poloviny roku 2015, rozhodnutí Komise v dubnu 2016, to vše v kontextu zákonné lhůty v celním kodexu Unie stanovené na konec roku 2020). Komise má za to, že byla v tomto ohledu vůči členským státům a zástupcům obchodní veřejnosti plně transparentní.

40. Komise je i nadále vůči členským státům plně transparentní. Správní orgány dotčených členských států a Komise od prvních fází plánování otevřeně jednaly o riziku zpoždění. Právě v tomto kontextu s nimi bylo dosaženo porozumění, pokud jde o zachování plánu pro první systémy a pečlivé sledování plánu pro ostatní systémy jak ze strany Komise, tak ze strany členských států.

43. Pokud jde o připomínku EÚD týkající se vhodnosti cílů a mechanismů podávání zpráv v rámci programu Clo 2020, odkazuje Komise na svou odpověď týkající se doporučení 1.

46. Komise by ráda objasnila, že pokud jde o podávání zpráv o provozu a vývoji informačních systémů v oblasti cel, zprávy o pokroku programu Clo 2020 obsahují omezené informace proto, aby se předešlo duplicitám, neboť jsou doplněny zprávami o pokroku v oblasti elektronického celnictví. Zprávy o pokroku programu Clo 2020 i zprávy o pokroku v oblasti elektronického celnictví jsou k dispozici na internetových stránkách Europa.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

49.

První odrážka:

V zájmu minimalizace dopadu zpoždění se Komise a členské státy dohodly na prioritách, které je třeba stanovit, a dodávkách, které budou realizovány postupně. To bylo učiněno v roce 2016 prostřednictvím průzkumu a vyústilo v nový VSP 2017.

Devátá odrážka:

Viz odpověď Komise k bodu 46.

Doporučení 1 – Koncipovat programy s ohledem na realizaci informačních technologií

Komise doporučení přijímá.

V souvislosti s návrhem příštího víceletého finančního rámce Komise uplatnila zásadu zlepšování právní úpravy a stanovila přesné a měřitelné cíle programu, a to obecné i specifické. Tyto návrhy nyní projednávají spolunormotvůrci.

Doporučení 2 – Lépe odhadovat potřebný čas a zdroje na projekty IT a jejich rozsah

Komise doporučení přijímá.

Komise by rovněž chtěla zdůraznit, že své programy hodnotí v průběžné a závěrečné fázi a dbá, aby se poznatky získané na základě hodnocení promítly do přípravy politik u nových programů. Tak tomu bylo v případě stávajícího programu a výsledkem je především vytvoření rámce pro měření výkonnosti programu Clo 2020, jakož i vypracování konkrétních a měřitelných cílů. Byla zohledněna všechna doporučení plynoucí ze závěrečného hodnocení programu Clo 2014. EÚD by rovněž měl vzít na vědomí, že cíle programu Clo 2020 jsou výsledkem podrobných legislativních jednání.

Doporučení 3 – Napomoci spolupráci při vývoji informačních technologií

Komise doporučení přijímá.

Doporučení 4 – Zjednodušit řízení posílením komunikace

Komise doporučení přijímá.

Doporučení 5 – Transparentní podávání zpráv o realizaci informačních technologií

Komise doporučení přijímá.

Pokud jde o písmeno a), Komise by ráda poukázala na to, že může informovat zúčastněné strany o výdajích na vnitrostátní složky, pouze pokud členské státy poskytnou tyto informace Komisi.

V souvislosti s písmenem b) by Komise ráda zdůraznila, že již pracuje na aktualizaci stávajícího rámce pro měření výkonnosti programu Clo 2020 v návaznosti na závěry hodnocení v polovině období s cílem zjednodušit stávající soubor ukazatelů a klást větší důraz na ukazatele v oblasti informačních technologií. Hlavní ukazatele pro budoucí program Clo po roce 2020 byly stanoveny v příloze 2 návrhu Komise. Čtyři z osmi hlavních ukazatelů se týkají informačních systémů, včetně nového ukazatele „míra dokončení celního kodexu Unie“, který měří procentní podíl dosažených milníků pro zavedení elektronických systémů dle celního kodexu Unie. Pokud jde o podávání zpráv, zpráva o pokroku programu Clo 2020 za rok 2017 obsahuje jasné odkazy na zprávu o pokroku v oblasti elektronického celnictví, která ji doplňuje, a podrobnější mapování aktuálního stavu zavádění EIS.

Událost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	29. 11. 2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	12. 7. 2018
Přijetí konečné verze zprávy po řízení o sporných otázkách	26. 9. 2018
Oficiální odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) byly obdrženy ve všech jazycích	v angličtině: 5.10.2018 v ostatních jazycích: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0915-1

doi:10.2865/71601

QJ-AB-18-023-CS-N

HTML

ISBN 978-92-847-0955-7

doi:10.2865/798680

QJ-AB-18-023-CS-Q

Při tomto auditu jsme zkoumali, zda v rámci programu Clo 2020 a souvisejících celních předpisů budou vytvořeny informační systémy nezbytné pro zlepšení celních operací v EU. Zjistili jsme, že realizace těchto systémů měla řadu zpoždění, takže některé z nich nebudou do termínu stanoveného celním kodexem Unie na rok 2020 k dispozici. Ke zpoždění docházelo z různých příčin, mezi něž patřily zejména změny v rozsahu projektů, nedostatek zdrojů přidělených EU a členskými státy a zdlouhavý rozhodovací proces v důsledku vícevrstvé správní struktury.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.