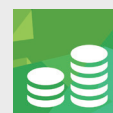


Tematsko izvješće

Niz kašnjenja u primjeni carinskih informatičkih sustava: što je pošlo po zlu?

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Lazaros L. Lazarou i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije EU-a. Reviziju je predvodila članica Suda Eva Lindström, a potporu su joj pružali voditeljica njezinog ureda Katharina Bryan, ataše u njezinu uredu Johan Stålhammar, glavni rukovoditelj Alberto Gasperoni, voditelj radnog zadatka José Parente te revizori Jitka Benešová, Josef Edelmann i Ilze Ozola.



Slijeva nadesno: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan, Josef Edelmann.

SADRŽAJ

	Odlomak
Pokrate i skraćeni nazivi:	
Pojmovnik	
Sažetak	I – V
Uvod	1. – 11.
Carinska unija jedan je od stupova jedinstvenog tržišta u Europskoj uniji	1. – 3.
Osuremenjivanje carinske unije jedan je od prioriteta EU-a od 2003.	4. – 7.
Program Carina 2020. aktualni je financijski instrument za primjenu potrebnih IT sustava	8. – 10.
Za primjenu IT sustava na području carinske unije postoji višeslojna struktura upravljanja	11.
Opseg revizije i revizijska metodologija	12. – 15.
Opažanja	16. – 47.
Primjenu novih IT sustava za carine obilježio je niz zakašnjenja	16. – 22.
Isporuka nekih ključnih IT sustava koji su propisani Carinskim zakonikom Unije kasnit će i očekuje se nakon 2020.	19. – 21.
Postoji rizik od prekoračenja novopredloženog roka isporuke do 2025.	22.
Glavni razlozi kašnjenja bili su promjene opsega, izdvajanje nedostatnih resursa i dugotrajan proces donošenja odluka	23. – 36.
Komisija je kasno izvijestila o kašnjenju	37. – 40.
Prvotni pristup razvoju IT sustava nije bio najisplativiji	41. – 42.
Ciljevi programa 2020. i mehanizmi izvješćivanja nisu prikladni za praćenje primjene IT sustava	43. – 47.
Zaključci i preporuke	48. – 50.
Prilog I. – Opis IT projekata	
Prilog II. – Dodatni broj godina potreban za isporuku pojedinog IT projekta u odnosu na prvotni plan	
Odgovori Komisije	

POKRATE I SKRAĆENI NAZIVI:

CZU: Carinski zakonik Unije

EIS: europski informacijski sustavi

GU TAXUD: Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju

IT: informacijska tehnologija

POJMOVNIK

Opis IT projekata koji se spominju u izvješću nalazi se u **prilozi I.**

Carinski zakonik Unije: sveobuhvatan okvir za carinska pravila i postupke na carinskom području EU-a koji je prilagođen suvremenoj trgovinskoj stvarnosti i komunikacijskim alatima. Stupio je na snagu 1. svibnja 2016., no i dalje se primjenjuju neka prijelazna rješenja, u prvom redu carinske formalnosti za koje je proces postupnog prelaska na elektroničke sustave i dalje u tijeku.

Izvješće o napretku u provedbi programa Carina 2020.: godišnje izvješće s pomoću kojeg se prati provedba programa u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) br. 1294/2013.

Izvješće o napretku u uspostavi e-carine: godišnje izvješće s pomoću kojeg se evaluira napredak u prelasku na sustav rada bez papira u području carinske službe na temelju članka 12. odluke br. 70/2008/EZ.

Modernizirani carinski zakonik: stupio je na snagu 24. lipnja 2008., uz odredbu da će se početi primjenjivati najkasnije 24. lipnja 2013. Međutim, nikad nije primijenjen jer je stavljen izvan snage i zamijenjen Carinskim zakonikom Unije.

Nacionalne sastavnice IT sustava (IT sastavnice koje ne pripadaju Uniji): sve sastavnice IT sustava koje nisu utvrđene kao IT sastavnice koje pripadaju Uniji (Prilog II., odjeljak C Uredbe (EU) br. 1294/2013). Države članice snose troškove nabave, razvoja, ugradnje, održavanja i svakodnevne uporabe IT sastavnica koje ne pripadaju Uniji.

Okvir za mjerenje uspješnosti: sustav praćenja kojim se mjeri napredak u provedbi programa Carina 2020. na temelju 86 pokazatelja, od čega su njih 68 pokazatelji ostvarenja/rezultata, a njih 18 pokazatelji učinka.

Opseg projekta: koncept koji pokazuje što je obuhvaćeno projektom, a što nije. Institut za upravljanje projektima definira opseg projekta kao „rad koji treba obaviti kako bi se isporučio određeni proizvod, usluga ili rezultat s traženim obilježjima i funkcijama”.

Predstavnici trgovinskog sektora: subjekti kao što su uvoznici, carinski posrednici te poduzeća koja pružaju prijevoznike i logističke usluge. Oni su članovi Kontaktne skupine za trgovinu, platforme za neformalne sastanke o trgovinskim savjetovanjima na razini Unije u vezi s carinskim pitanjima i kretanjima u carinskoj politici.

Procjena opravdanosti ulaganja i dokument o budućem razvoju: dokumenti za početne faze projekta razvoja IT sustava koji sadržavaju detaljnu specifikaciju opsega svakog projekta i prethode odluci o pokretanju tehničkih radova na alatima IT-a.

Program rada za Carinski zakonik Unije: program rada izrađen je u skladu s člankom 280. Carinskog zakonika Unije (CZU). Taj program uključuje prijelazne mjere povezane s elektroničkim sustavima i rokovima u slučajevima u kojima se sustavi još nisu počeli primjenjivati do datuma stupanja CZU-a na snagu (1. svibnja 2016.).

Sastavnice IT sustava koje pripadaju EU-u (IT sastavnice koje pripadaju Uniji): imovina (kao što su hardver, softver i mrežne veze) i usluge podrške IT sustavima koje su zajedničke zemljama sudionicama (Prilog II., odjeljak B Uredbe (EU) br. 1294/2013). Europska unija snosi troškove nabave, razvoja, ugradnje i održavanja IT sastavnica koje pripadaju Uniji te njihove svakodnevne uporabe.

Timovi stručnjaka: instrument zajedničkog djelovanja u okviru programa Carina 2020. koji objedinjuje stručno znanje na niz različitih načina: na regionalnoj, tematskoj, privremenoj ili trajnoj osnovi. Tim se instrumentom državama članicama omogućava jačanje suradnje na provedbi politike.

Višegodišnji strateški plan: alat za upravljanje i planiranje koji je osmislila Komisija u partnerstvu s državama članicama u skladu s člankom 8. stavkom 2. Odluke o e-carini. Njime su utvrđeni strateški okvir i ključne etape za dosljedno i djelotvorno upravljanje IT projektima.

SAŽETAK

I. Carinska unija jedan je od stupova jedinstvenog tržišta. Osvremenjivanje carinskih postupaka koje se temelji na razvoju novih sustava informacijske tehnologije (IT sustava) važan je element za funkcioniranje Europske unije (EU). Tim bi se osvremenjivanjem trebala znatno poboljšati gospodarska aktivnost i rast te povećati razina sigurnosti i zaštite građana EU-a. Te bi prednosti trebale pružiti potrebne poticaje za države članice da ulažu u carinske IT sustave.

II. Odlukom Komisije o e-carini, Moderniziranim carinskim zakonikom i u konačnici Carinskim zakonikom Unije (CZU) pripremljen je teren za osvremenjivanje carinske unije te su utvrđeni potrebni IT sustavi za ostvarenje tog cilja. Sastavnice IT sustava koje pripadaju Uniji financiraju se iz programa Carina 2020. Države članice trebale bi razviti pripadajuće nacionalne IT sastavnice (sastavnice koje ne pripadaju Uniji) i snositi povezane troškove. Primjena IT sustava temelji se na višeslojnom procesu donošenja odluka u koji je uključen niz tijela.

III. Sud je revizijom ispitao je li izgledno da se s pomoću programa Carina 2020. i povezanog carinskog zakonodavstva isporuču IT sustavi potrebni za poboljšanje carinskih postupaka u EU-u. Sud je proveo predmetnu reviziju tijekom faze provedbe programa kako bi doprinio raspravama o sljedećem carinskom programu čija će provedba započeti 2021. Sud je ispitao jamči li se programom pravodobna primjena IT sustava te su u relevantnim slučajevima utvrđeni razlozi kašnjenja. Revizija se uglavnom temeljila na analizi dokumenata Komisije, zapisnika i izvješća odbora i radnih skupina te na rezultatima ankete provedene među državama članicama.

IV. Sud je utvrdio da je primjenu novih IT sustava za carinsku uniju obilježio niz kašnjenja, tako da neki od ključnih sustava neće biti dostupni u roku koji je u Carinskom zakoniku Unije utvrđen za 2020. godinu. Kašnjenja su nastala zbog nekoliko čimbenika, posebice zbog: promjene opsega projekata, nedostatnih resursa koje su izdvojile Europska unija i države članice te dugotrajnog procesa donošenja odluka zbog višeslojne strukture upravljanja. Sud je ujedno primijetio da Komisija nije na odgovarajući način izvijestila o kašnjenjima te da ciljevi programa Carina 2020. i mehanizmi izvješćivanja nisu prikladni za praćenje primjene IT

sustava. Prvotni pristup razvoju IT sustava bio je uglavnom decentraliziran kako bi se smanjio rizik od neisporučivanja tih sustava, no to se negativno odrazilo na učinkovitost.

V. Sud preporučuje Komisiji:

- (a) da predloži da se ciljevi budućeg carinskog programa izričito povežu s planiranim IT sustave koje je potrebno razviti te da predloži precizne i mjerljive ciljeve
- (b) da zajamči da se stečeno iskustvo iz prethodnih programa na primjeren način uzme u obzir i da državama članicama pruži odgovarajuće informacije kako bi na vrijeme donijele utemeljenu odluku o opsegu projekata
- (c) da prati rizike od mogućnosti da države članice prekorače rokove za primjenu nacionalnih IT sastavnica i da u ranoj fazi utvrdi moguća rješenja te olakša njihovu primjenu na nacionalnoj razini, kao i da potakne rašireniju suradnju na razvoju IT sustava,
- (d) da usavrši upravljanje razvojem carinskih IT sustava, i to jamčenjem učinkovitije i brže komunikacije s državama članicama, primjerice s pomoću dodatnih rješenja za razmjenu informacija koja bi omogućila donošenje odluka bez odgađanja,
- (e) da sve dionike povezane s primjenom IT sustava na razini EU-a i na razini država članica pravodobno i transparentno obavještava o kašnjenjima u primjeni i potrošnji sredstava u vezi s IT sastavnicama koje pripadaju Uniji i nacionalnim IT sastavnicama te da utvrdi odgovarajuće mehanizme izvješćivanja i pokazatelje za napredak u primjeni tih sastavnica na općoj razini i na razini pojedinačnih projekata.

UVOD

Carinska unija jedan je od stupova jedinstvenog tržišta u Europskoj uniji

1. Europska unija 2018. godine slavi 50. obljetnicu uspostave carinske unije. Ključna je svrha carinske unije uklanjanje carinskih pristojbi na unutarnjim granicama među državama članicama i uspostava zajedničkih carinskih pristojbi na uvoz iz zemalja izvan EU-a.
2. Da bi mogao djelovati kao jedan od vodećih trgovinskih blokova, EU ovisi o učinkovitom protoku robe u carinsku uniju i iz nje, kao i o slobodnom kretanju robe unutar područja jedinstvenog tržišta. Prema najnovijim dostupnim statističkim podacima uvozom i izvozom zajednički je ostvarena vrijednost od otprilike 3,7 bilijuna eura¹. Ta činjenica svjedoči o važnosti trgovine i carinske unije za blagostanje EU-a.
3. Osim toga, carinske pristojbe na uvoz važan su dio prihoda EU-a. One su 2017. godine dosegule iznos od 20,3 milijarde eura, što je činilo 15 % ukupnog proračuna EU-a.



¹ Izvor: statistički podatci Eurostata o svjetskoj trgovini za 2017. godinu.

Osvremenjivanje carinske unije jedan je od prioriteta EU-a od 2003.

4. Nekoliko ključnih dionika izrazilo je potrebu za osvremenjivanjem carinske unije već od njenog stvaranja. Poboljšanje bi trebalo uključivati digitalizaciju², uvođenje sustava rada bez papira i smanjenje birokracije čime bi se povećala gospodarska aktivnost i rast. Time bi se ujedno trebala povećati razina sigurnosti i zaštita građana EU-a i omogućila učinkovitija naplata carina. Prednosti poboljšane trgovine na razini EU-a za potrošače i poduzeća u EU-u trebale bi poslužiti kao poticaj za države članice da ulažu u carinske sustave informacijske tehnologije (IT sustave).

5. Komisija je 2003. godine utvrdila ciljeve za postizanje jednostavnog sustava rada bez papira za carinu i trgovinu³. Objavom Odluke o e-carini⁴ 2008. još je više naglašena važnost tog cilja. U lipnju 2008. na snagu je stupio Modernizirani carinski zakonik⁵. Cilj mu je bilo osvremenjivanje carinske unije, uključujući razvoj niza IT sustava koji su trebali biti u potpunosti pušteni u rad do lipnja 2013. Iz više razloga, između ostalog zbog kašnjenja s primjenom potrebnih informatičkih sustava⁶, Modernizirani carinski zakonik nikad nije primijenjen u praksi.

² Svjetska carinska organizacija (WCO) također smatra da je digitalizacija ključna značajka osvremenjene carine jer je izradila model za praćenje napretka k realizaciji digitalne carine.

³ Vidi komunikaciju Komisije od 24. srpnja 2003. pod nazivom „Jednostavno okružje bez papira za carinu i trgovinu“.

⁴ Odluka br. 70/2008/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o okruženju bez papira za carinu i trgovinu (SL L 23, 26. 1. 2008., str. 21.) (Odluka o e-carini).

⁵ Uredba (EZ) br. 450/2008 Europskog parlamenta i Vijeća 23. travnja 2008. o Carinskom zakoniku Zajednice (Modernizirani carinski zakonik) (SL L 145, 4. 6. 2008., str. 1.), stavljena izvan snage Uredbom (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. (SL L 269, 10. 10. 2013., str. 1.). Modernizirani carinski zakonik stupio je na snagu 24. lipnja 2008., uz odredbu da će se početi primjenjivati najkasnije 24. lipnja 2013.

⁶ Vidi prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Carinskom zakoniku Unije (preinaka) (COM(2012) 64 final) koji je Komisija donijela 20. veljače 2012.

6. U listopadu 2013. usvojen je Carinski zakonik Unije (CZU)⁷ kao zamjena za Modernizirani carinski zakonik kojim se ponovo nastoji ostvariti cilj postupne uspostave sustava rada bez papira i razmjene informacija koja se temelji na IT sustavima. CZU se primjenjuje od svibnja 2016. uz prijelazno razdoblje sve do kraja 2020. za primjenu IT sustava. IT sustavi koji se odnose na CZU bili su slični onima koji su prethodno zatraženi Moderniziranim carinskim zakonikom.

7. Kako bi se ispunili zahtjevi iz Odluke o e-carini i CZU-a, Komisija je izradila dokumente strateškog planiranja za razvoj relevantnih carinskih IT sustava: višegodišnji strateški plan⁸ i program rada za CZU⁹. Višegodišnjim strateškim planom uzima se u obzir raspored provedbe programa rada za CZU, ali su obuhvaćeni i dodatni IT sustave koje je potrebno razviti.

Program Carina 2020. aktualni je financijski instrument za primjenu potrebnih IT sustava

8. EU daje sredstva za razvoj novih IT sustava navedenih u višegodišnjem strateškom planu kao i za odražavanje postojećih IT sustava navedenih u općem programu na području carine. U okviru programa Carina 2020.¹⁰ izdvajaju se sredstva za sastavnice predmetnih IT sustava koje pripadaju EU-u (IT sastavnice koje pripadaju Uniji). Te sastavnice odnose se na informatičku imovinu (kao što su hardver, softver i mrežne veze) i usluge podrške IT sustavima koje su zajedničke Europskoj uniji i državama članicama. Od država članica očekuje

⁷ Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL L 269, 10. 10. 2013., str. 1.) (Uredba o CZU-u).

⁸ Višegodišnji strateški plan alat je za upravljanje i planiranje koji je sastavila Komisija u partnerstvu s državama članicama u skladu s člankom 8. stavkom 2. Odluke o e carini. Njime su utvrđeni strateški okvir i ključne etape za upravljanje IT projektima. GU TAXUD objavljuje i svaku izmijenjenu inačicu čim se odobri.

⁹ Provedbena odluka Komisije 29. travnja 2014. o donošenju programa rada za Carinski zakonik Unije (2014/255/EU) (SL L 134, 7. 5. 2014., str. 46.) (program rada za CZU iz 2014.) stavljena izvan snage provedbenom odlukom Komisije (EU) 2016/578 od 11. travnja 2016. o uspostavi programa rada u pogledu razvoja i uvođenja elektroničkih sustava iz Carinskog zakonika Unije (SL L 99, 15. 4. 2016., str. 6.) (program rada za CZU iz 2016.).

¹⁰ Uredba (EU) br. 1294/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi programa djelovanja za carinu u Europskoj uniji za razdoblje 2014. – 2020. (Carina 2020.) i stavljanju izvan snage Odluke br. 624/2007/EZ (SL L 347, 20. 12. 2013., str. 209.).

se da razviju nacionalne IT sastavnice (IT sastavnice koje ne pripadaju Uniji) i da snose povezane troškove¹¹.

9. Komisija je uspostavila program Carina 2020. kako bi se njime pružila „potpora funkcioniranju i modernizaciji carinske unije u svrhu jačanja unutarnjeg tržišta putem suradnje između zemalja sudionica, njihovih carinskih tijela i njihovih službenika”. Ukupan proračun tog programa iznosi 523 milijuna eura za razdoblje od sedam godina (tj. oko 75 milijuna eura godišnje)¹². Program Carina 2020. nastavak je prethodnih carinskih programa koji su se počeli provoditi 1991. i od kojih je zadnji zaključen 2013. Komisija predlaže financijsku omotnicu od 950 milijuna eura za carinski program u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027.

10. Tri četvrtine proračuna u okviru programa Carina 2020. namijenjene su izgradnji IT kapaciteta, koji se naziva u Uredbi o Carini 2020. nazivaju europskim informacijskim sustavima (EIS). Taj proračun obuhvaća troškove razvoja, uporabe i održavanja onih komponenti EIS-a koje pripadaju EU-u (IT sastavnice koje pripadaju Uniji). Preostalih 25 % proračuna namijenjen je za druge mjere koje se odnose na funkcioniranje i osuvremenjivanje carinske unije, ponajprije zajedničke aktivnosti (kao što su projektne i stručne skupine) i osposobljavanje.

Za primjenu IT sustava na području carinske unije postoji višeslojna struktura upravljanja

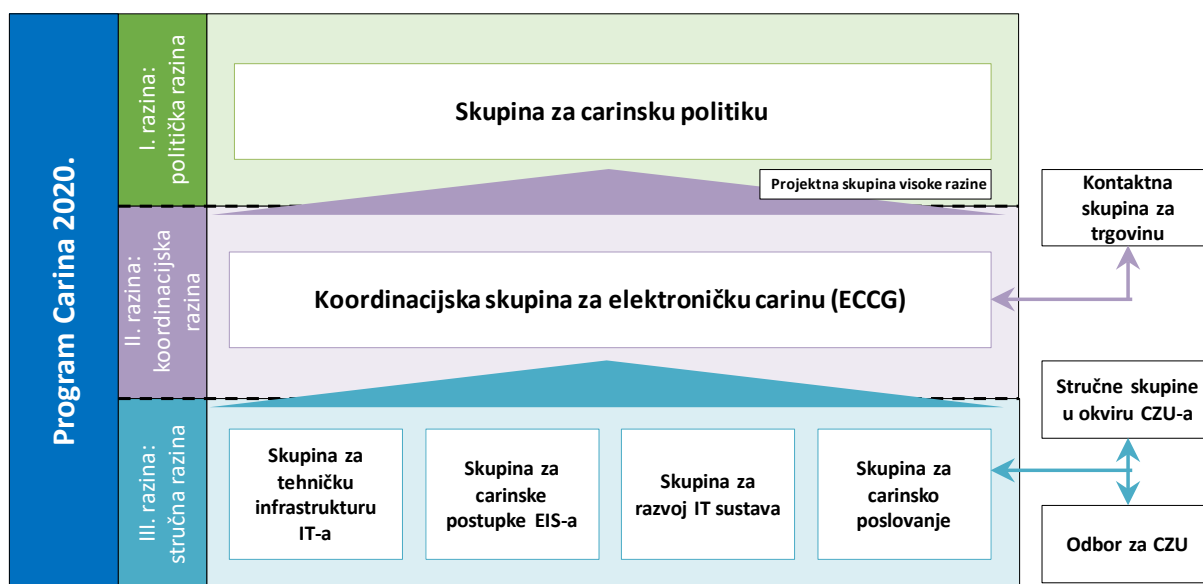
11. Na ***slici 1.*** prikazana je struktura upravljanja za primjenu IT sustava na području carinske unije. Struktura upravljanja temelji se na interakciji niza tijela u koju su uključeni Komisija, države članice i predstavnici trgovinskih interesa, u prvom redu Skupina za carinsku politiku, Koordinacijska skupina za elektroničku carinu i Kontaktna skupina za trgovinu. Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju (GU TAXUD) odgovorna je za provedbu programa Carina 2020. i na čelu je tih skupina. Postizanje sporazuma o pojedinačnim projektima

¹¹ Neke države članice upotrebljavaju strukturne fondove EU-a kako bi pokrile dio tih troškova.

¹² Taj proračun ne obuhvaća razvoj IT sustava koji financiraju isključivo države članice (nacionalne IT sastavnice). Sud nije mogao izvijestiti o ukupnom trošku sustava (vidi ***odlomak 47***).

iziskuje niz rasprava o tehničkim, operativnim, zakonodavnim i financijskim pitanjima te uključuje stručnjake iz Komisije i država članica.

Slika 1. – Struktura upravljanja za provedbu višegodišnjeg strateškog plana i projekta e-carine



Izvor: Sud, na temelju Priloga III. – Program upravljanja višegodišnjim strateškim planom, inačica iz 2017.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKA METODOLOGIJA

12. Sud je revizijom procijenio je li izgledno da se s pomoću programa Carina 2020. i povezanog carinskog zakonodavstva isporuče IT sustavi potrebni za poboljšanje carinskih postupaka u EU-u. Sud se usredotočio na razvoj sastavnica novih IT sustava koje pripadaju Uniji. Kad je riječ o nacionalnim IT sastavnicama, Sud je ispitao samo nadzornu ulogu Komisije u koordinaciji rada država članica na primjeni njihovih nacionalnih IT sustava. Sud nije obuhvatio druge aktivnosti predviđene programom Carina 2020., uključujući zajedničke aktivnosti, aktivnosti osposobljavanja te uporabu i održavanje postojećih IT sustava.

13. Sud je proveo predmetnu reviziju tijekom faze provedbe programa. Ovaj pristup je omogućio Sudu preispitivanje u sredini programskog razdoblja razvoja IT sustava i pružanje informacija u odgovarajućem roku za raspravu o sljedećem carinskom programu koji će započeti 2021. (vidi **odlomak 9.**).

14. Sud je ispitao jamči li se programom pravodobnost izrade i primjene IT sustava. Sud je u svim relevantnim slučajevima utvrdio razloge kašnjenja. Sud je također preispitao aspekte povezane s izradom, praćenjem i mehanizmima izvješćivanja¹³. Revizija se temeljila na analizi dokumenata Komisije, zapisnika i izvješća odbora i radnih skupina u kojima sudjeluju Komisija i države članice te na razgovorima s osobljem Komisije u GU-u TAXUD.

15. Kako bi se dobio uvid u to kako su države članice primijenile nacionalne sastavnice novih IT sustava, Sud je među 28 nacionalnih carinskih tijela proveo anketu.

OPAŽANJA

Primjenu novih IT sustava za carine obilježio je niz zakašnjenja

16. Brzi razvoj informacijske tehnologije neprestano predstavlja nove prilike, izazove i zahtjeve korisnika općenito. Isto vrijedi i za područje carina koje zahtjeva od Komisije i država članica da pruže fleksibilna rješenja i da ostanu prilagodljivi kada je riječ o odgovorima na vanjska događanja. Deset godina nakon usvajanja Odluke o e-carini Sud je utvrdio napredak u razvoju IT sustava. Međutim, određeni broj tih sustava još nije u potpunosti u primjeni.

17. Višegodišnji strateški plan iz 2017. uključuje 31 IT projekt koji bi trebale provesti Komisija i države članice. Ti su projekti osmišljeni za razvoj novih sustava ili poboljšanje postojećih s ciljem osuvremenjivanja carinske unije i jamčenja potpune primjene CZU-a. Rokovi za isporuku IT projekata postupno su se odgađali. Izmjenama višegodišnjeg strateškog plana iz 2016. i 2017. datumi isporuke IT sustava odgođeni su redom za 28 % i 42 % projekata.

18. U ***prilogu II.*** prikazan je dijagram s dodatnim brojem godina potrebnih za isporuku svakog IT projekta. To proizlazi iz usporedbe rokova isporuke iz višegodišnjeg strateškog plana iz 2017. s rokovima iz prvotnog plana. Analiza koju je proveo Sud pokazala je da se

¹³ Sud je uzeo u obzir zaključke i preporuke koje je iznio u tematskom izvješću br. 19/2017 „Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a”.

prvotni rok isporuke poštvovao za četiri projekta, ali brojne projekte obilježilo je kašnjenje te su četiri projekta odgođena za pet ili više godina.

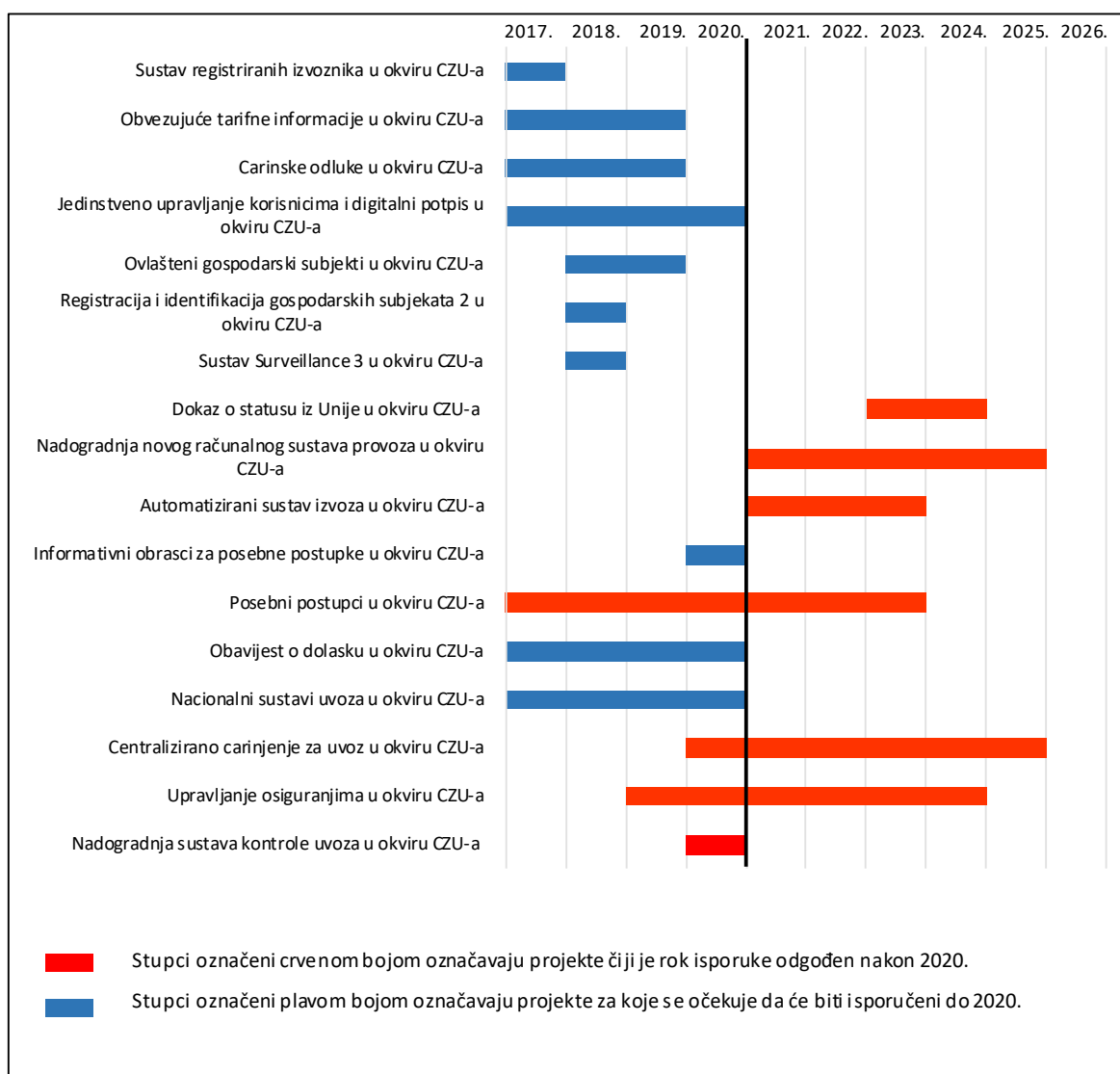
Isporuka nekih ključnih IT sustava koji su propisani Carinskim zakonikom Unije kasnit će i očekuje se nakon 2020.

19. Potpuna primjena CZU-a ovisi o dostupnosti niza IT sustava na razini Komisije i u državama članicama. Iako se CZU primjenjuje od 2016., njime se predviđa prijelazno razdoblje koje završava najkasnije 31. prosinca 2020., kako bi se omogućio razvoj 17 IT sustava na razini Komisije i u državama članicama.

20. Prema informacijama iz višegodišnjeg strateškog plana iz 2017. od tih 17 IT sustava njih sedam¹⁴ bit će u potpunosti isporučeno tek nakon roka koji je utvrđen za 2020. Prema mišljenju Komisije, ukupna stopa primjene CZU-a na kraju 2020. godine iznosit će približno 75 %. Međutim, takav se izračun temelji na doseganju ključnih etapa u isporuci IT sastavnica koje pripadaju Uniji, ne uzimajući pritom u obzir kad će sustavi biti spremni za uporabu. Osim toga, Sud je utvrdio da su među projektima koji kasne obuhvaćeni i ključni sustavi za obavljanje temeljnih carinskih postupaka (izvoz, provoz i uvoz) ili njihove nadogradnje. Države članice, u svojim su odgovorima na anketu Suda navele da te sustave smatraju ključnima za učinkovito funkcioniranje i osuvremenjivanje carinske unije (vidi **sliku 2.**).

¹⁴ Projekti u okviru CZU-a koji su odgođeni za razdoblje nakon 2020.: Automatizirani sustav izvoza u okviru CZU-a, nadogradnja novog računalnog provoznog sustava u okviru CZU-a, upravljanje osiguranjima u okviru CZU-a, posebni postupci u okviru CZU-a, centralizirano carinjenje za uvoz u okviru CZU-a, dokaz o statusu iz Unije i nadogradnja sustava kontrole uvoza u okviru CZU-a.

Slika 2. – Višegodišnji strateški plan iz 2017. za 17 projekata povezanih s CZU-om¹⁵



Izvor: Sud, na temelju višegodišnjeg strateškog plana iz 2017. (za detaljan opis IT projekata, vidi **prilog I.**)

21. U siječnju 2018. Komisija je podnijela izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Carinskog zakonika Unije i obavijestila ih o tome da će rok iz CZU utvrđen za 2020. godinu biti

¹⁵ Planiranje nadogradnje sustava kontrole uvoza odnosi se samo na prvi dio projekta. Preostali dijelovi bit će isporučeni nakon 2020.

prekoračen. U ožujku 2018., iznijela je prijedlog izmjene CZU-a uključujući i produljenje prijelaznog razdoblja za primjenu određenih odredaba do 2025.

Postoji rizik od prekoračenja novopredloženog roka isporuke do 2025.

22. Izmjenama višegodišnjeg strateškog plana iz 2017. većina aktivnosti Komisije zbijena je u razdoblje 2023. – 2025., u kojem se planira puštanje u rad šest sustava¹⁶ koji se razvijaju u okviru opširnih projekata¹⁷. Povrh toga, znatan broj država članica kasni s primjenom svojih IT sustava¹⁸. Slijedom toga, postoji rizik da će i novoutvrđeni rokovi biti prekoračeni te da će se rok iz CZU-a dodatno produljiti čak i nakon 2025.

Glavni razlozi kašnjenja bili su promjene opsega, izdvajanje nedostatnih resursa i dugotrajan proces donošenja odluka

23. Ispitivanje provedbe carinskih IT projekata, koje je uključivalo i detaljnu analizu pet projekata¹⁹ te odgovora država članica na anketu koju je proveo Sud, pokazalo je da su glavni razlozi kašnjenja sljedeći:

- promjene opsega nekih projekata koje su povećale njihovu složenost (vidi [odlomke 24. – 25.](#)),

¹⁶ Osim toga, drugi dio nadogradnje sustava kontrole uvoza CZU-a isto će tako biti obuhvaćen u tom razdoblju, iako planiranje drugog djela projekta još nije uključeno u višegodišnji strateški plan iz 2017.

¹⁷ Takvo zbijanje aktivnosti protivno je zaključku projektne skupine za program Carina 2020. o učincima obveza iz Carinskog zakonika Unije za države članice, prema kojima „preklapanje uvođenja nekoliko velikih sustava unutar istog razdoblja treba izbjegavati”. Komisija je također istaknula da u EU-u nikada prije nije zabilježen tako velik prijelaz te da će se suočiti s brojnim operativnim rizicima i na tehničkoj i na koordinacijskoj razini.

¹⁸ Sud je usporedio trenutačno stanje (na temelju informacija koje su države članice iznijele u odgovorima na anketu Suda) s ključnim etapama iz višegodišnjeg strateškog plana koje su predviđene za prvo tromjesečje 2018.

¹⁹ Četiri projekta u okviru CZU-a: sustav registriranih izvoznika, sustav *Surveillance 3*, nadogradnja sustava kontrole uvoza i centralizirano carinjenje za uvoz i jedan dodatni projekt koji nije projekt CZU-a: jedinstvena platforma EU-a (vidi [prilog 1.](#)).

- nedostatnost resursa koje su Komisija i države članice izdvojile za primjenu IT sustava (vidi **odlomke 26. – 32.**),
- dugotrajan proces donošenja odluka zbog višeslojne strukture upravljanja²⁰ u koju su uključene Komisija i države članice (vidi **odlomke 33. – 36.**).

Promjene opsega nekih projekata

24. Komisija je temeljila vremenski okvir za razvoj i uvođenje carinskih sustava na studiji glavnog IT plana koja je dovršena 2012. i zaključila da je rok koji je utvrđen za 2020. realan za primjenu IT projekata planiranih u to vrijeme.

25. Od 17 projekata koji su već bili predviđeni Moderniziranim carinskim zakonikom, koji je prethodio CZU-u, njih 12 bilo je razmjerno dobro razrađeno²¹. Međutim, tijekom rasprava koje su uslijedile, Komisija i države članice dogovorile su znatnu izmjenu opsega nekih IT projekata. Osim toga, određene razvojne promjene u području IT-a prebacile su se s razine država članica na razinu EU-a. To je dovelo do znatnog povećanja radnog opterećenja Komisije, a prvotno postavljeni vremenski okvir pokazao se nedostižnim.

Komisija i države članice izdvojile su nedostatne resurse

Proračun Komisije (IT sastavnice koje pripadaju Uniji)

26. Komisija je temeljila potrebne resurse za program Carina 2020. na provedbi IT strategije EU-a za područje carinske politike, koja je utvrđena u višegodišnjem strateškom planu iz 2012.

27. Prvi važni pokazatelj da raspoloživa proračunska sredstva u okviru programa Carina 2020. neće biti dostatna pojavio se 2015. u vezi s projektom nadogradnje sustava

²⁰ Od 24 države članice koje su odgovorile na anketu Suda, njih 19 navelo je da su, uzimajući u obzir okolnosti, trenutačne strukture upravljanja primjerene, no 14 država članica priznalo je da bi se metoda rada i proces donošenja odluka mogli dodatno poboljšati.

²¹ Prema modelima poslovnih procesa (BPM), sustavi su već imali definirane korisničke ili funkcionalne zahtjeve.

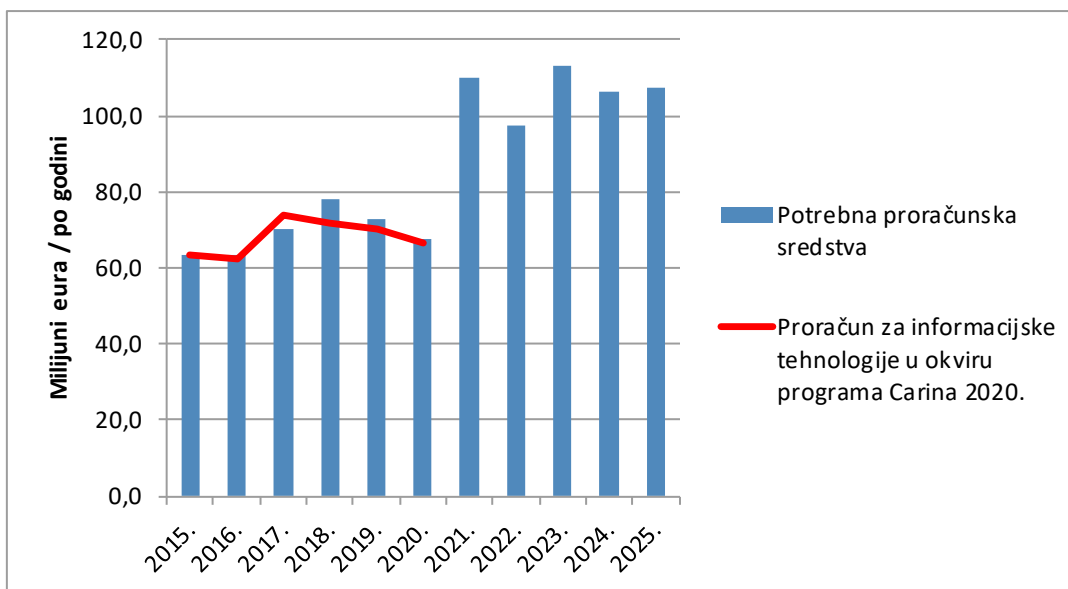
kontrole uvoza. U dokumentu o budućem razvoju koji su dogovorile Komisija i države članice predloženo je da se za razvoj sustava primijeni centraliziraniji pristup nego što je bilo predviđeno u prvotnim planovima. Predložena je izmjena ukupnog proračuna za provedbu od približno 170 milijuna eura, čime su više nego udvostručene prethodne procjene. Slijedom toga, Komisija je zaključila da je preostali proračun za izgradnju IT kapaciteta u okviru programa Carina 2020. bio preizak za pokrivanje troškova primjene tog sustava.

28. Komisija je odlučila ublažiti problem sljedećim postupcima:

- razdvajanjem projekta na više cjelina i određivanjem dužeg razdoblja provedbe i nakon 2020. s ciljem uporabe proračuna namijenjenog za buduće carinske programe i
- osiguravanjem dodatnih resursa za proračun za izgradnju IT kapaciteta u okviru programa Carina 2020. Ti su napori bili samo djelomično uspješni.

29. Prognoza Komisije o proračunskim zahtjevima za razdoblje 2021. – 2025. znatno je veća od one za razdoblje 2014. – 2020. Na **slici 3.** prikazane su procijenjene proračunske potrebe za IT sustave sve do kraja programskog razdoblja Carina 2020. i veće proračunske potrebe predviđene nakon 2020. Komisija procjenjuje da će za razdoblje sljedećeg carinskog programa biti potrebno otprilike 100 – 115 milijuna eura godišnje kako bi svi IT sustavi nastavili s radom i kako bi se završili preostali projekti iz višegodišnjeg strateškog plana koji su odgođeni za razdoblje nakon 2020.

Slika 3. – Procijenjene proračunske potrebe za provedbu izmijenjene inačice višegodišnjeg strateškog plana iz 2017.



Izvor: radni dokumenti Komisije.

Proračun država članica (nacionalne IT sastavnice)

30. Anketa Suda provedena među državama članicama pokazala je da su za većinu država članica (67 %) jedan od glavnih razloga zbog kojih je došlo do kašnjenja u provedbi CZU-a bila nedostatna proračunska sredstva izdvojena na nacionalnoj razini. Komisija je odmah nakon odobrenja programa rada za CZU iz 2014. postala svjesna da neke države članice neće staviti carinskim upravama dostatna sredstva na raspolaganje da im omoguće da se pridržavaju višegodišnjeg strateškog plana. Komisija je obavijestila Sud o tome kako je djelomično razlog tome internacionalna makroekonomska kriza koja je započela 2008. U tematskom izvješću br. 19/2017 Sud je već naglasio da bi nedovoljno financiranje transeuropskih IT sustava moglo dovesti do kašnjenja u provedbi Carinskog zakonika Unije²².

²² Vidi odlomke 33. – 38. tematskog izvješća br. 19/2017

31. Komisija je nastavila pozivati države članice da stave nacionalne resurse na raspolaganje i istražila druge mogućnosti za rješavanje problema nedostatnih proračunskih sredstava u državama članicama, primjerice olakšavanjem suradnje država članica (vidi **okvir 1.**).

Okvir 1. – Suradnja skupine država članica na razvoju nacionalnih IT sastavnica

Komisija se zalagala za mogućnost da države članice zajednički rade na razvoju nacionalnih IT sastavnica, umjesto da svaka država članica radi samostalno. U području poreznog sustava, GU TAXUD imao je pozitivna iskustva s takvom suradnjom na razvoju IT sustava.

U svrhu zajedničkog razvoja nacionalnih sastavnica carinskih IT sustava Estonija je 2017. godine pripremila projekt za uspostavu novog tima stručnjaka koji je okupljao predstavnike nekoliko država članica. Takav bi tim stručnjaka, na primjer, trebao pripremiti zajedničke postupke u svrhu ostvarivanja ekonomije razmjera. Komisija je odobrila projekt te će biti financiran iz programa rada za 2018. u okviru programa Carina 2020. 15 država članica izrazilo je interes za sudjelovanje u toj vrsti aktivnosti.

Za vrijeme revizije stručni tim još nije započeo s radom, pa nije bilo moguće u potpunosti ocijeniti rezultate te inicijative.

32. Države članice mogu zadržati 20 % sredstava prikupljenih od carina kao troškove naplate, preostalih 80 % sredstava ide u proračun EU-a kao prihod. Stopa zadržavanja sredstava za troškove naplate bila bi dovoljna²³ da doprinese pokrivanju troškova koji nastanu državama članicama zbog primjene carinskih IT sustava. Međutim, Sud je primijetio da nijedna država članica nije navela da je to i učinila. Umjesto toga, upotrebljavali su

²³ Države članice zadržale su 2017. više od 4 milijarde eura kao troškove naplate. Na razini pojedinačnih država članica zadržani iznosi kretali su se između 3 milijuna eura i 1 milijarde eura.

sredstva iz državnog proračuna i strukturnih fondova EU-a za financiranje razvoja carinskih IT sustava.

Dugotrajan proces donošenja odluka zbog višeslojne strukture upravljanja u koju su uključene Komisija i države članice

33. Razvoj carinskih IT sustava iziskuje uključenost, blisku suradnju i dogovor niza aktera na nekoliko razina u Komisiji i državama članicama (vidi **odlomak 11.**). Povrh složenosti samog razvoja IT sustava, donošenje odluka dodatno je otežano posebnim nacionalnim obilježjima carinskih postupaka i razlikama između država članica u pogledu njihova napretka i kapaciteta carinskih IT sustava.

34. Komisija je u svojoj koordinacijskoj ulozi već imala iskustva s takvom strukturom upravljanja u kontekstu primjene postojećeg carinskog sustava, u prvom redu prve generacije sustava provoza (Novi računalni sustav provoza). To pokazuje da je postizanje dogovora o svim aspektima provedbe projekata zahtjevna i dugotrajna zadaća²⁴.

35. S obzirom na složenost carinskih IT projekata Komisija je za svaki projekt utvrdila niz detaljnih ključnih etapa kako bi omogućila lakše operativno planiranje i praćenje. Te ključne etape podijeljene su prema glavnim fazama projekta i odnose se na odobrenje povezanih dokumenata ili mjera država članica zastupljenih u upravljačkim tijelima²⁵.

36. Sud je razmotrio primjenu tih ključnih etapa na uzorku od pet projekata (vidi **odlomak 23.**). Postizanje sporazuma između Komisije i država članica o početnim ključnim etapama (izradi procjene opravdanosti ulaganja i/ili dokumenta o budućem razvoju) u svim je slučajevima kasnilo²⁶.

²⁴ Vrijeme potrebno za razvoj novog računalnog sustava provoza – 12 godina –uzeto je u obzir pri procjenjivanju vremena potrebnog za razvoj novog sustava u prvoj inačici studijskog dokumenta za opću procjenu glavnog plana IT sustava.

²⁵ Skupina za carinsku politiku i Koordinacijska skupine za elektroničku carinu.

²⁶ U dvama slučajevima (sustav *Surveillance 3* i sustav registriranih izvoznika) bilo je moguće nadoknaditi zaostatak i poštovati prvotni rok za isporuku (iz višegodišnjeg strateškog plana iz 2014.). U druga dva slučaja (Centralizirano carinjenje za uvoz i nadogradnja sustava kontrole

Komisija je kasno izvijestila o kašnjenju

37. Odmah nakon usvajanja ključnih planskih dokumenata 2013. i 2014. pojedine države članice i dio predstavnika trgovinskog sektora (kao što su uvoznici, carinski posrednici te poduzeća koja pružaju prijevoznike i logističke usluge) počeli su dovoditi u pitanje koliko je izvedivo da se IT projekti dovrše unutar rokova. Unatoč tome, 2016. službeni strateški planski dokumenti i izvješća koja je donijela Komisija nastavili su upućivati na to da će IT sustavi iz Carinskog zakonika Unije i nekoliko drugih projekata višegodišnjeg strateškog planiranja koji ne čine dio Carinskog zakonika Unije moći biti isporučeni do 2020. (vidi **okvir 2.**).

Okvir 2. – U izvješćima Komisije (do 2016.) navodi se da će IT sustavi biti isporučeni do 2020.

Komisija ni u jednom od izvješća o napretku u provedbi programa Carina 2020. iz 2014., 2015. i 2016. nije spomenula rizik od neisporučivanja IT sustava iz CZU-a do 2020. (vidi **odlomak 46.**).

U izvješću o napretku u uspostavi e-carine za 2016. (objavljenom u srpnju 2017.), Komisija je priznala da je nekoliko projekata kasnilo. Međutim, uzimajući u obzir napredak postignut 2016., navela je da je dalje izvedivo da se projekti provedu na vrijeme.

Slična informacija iznesena je i u izvješću o napretku u uspostavi e-carine za 2014. i 2015.

38. Kada je Komisija u lipnju 2014. utvrdila probleme koji su se odnosili na dostupnost resursa i moguća kašnjenja u provedbi programa rada za CZU, nije izmijenila rokove ni u programu rada za CZU ni u višegodišnjem strateškom planu. Umjesto toga, izradila je novi operativni plan koji se temeljio na dostupnim internim resursima i predložila da njime usporedno upravlja. To je dovelo do toga da su se višegodišnji strateški plan / program rada za CZU upotrebljavali na vanjskoj razini, a da se operativni plan, koji je odražavao stvarnost, uglavnom upotrebljavao na internoj razini. Od 2015. nadalje u internom operativnom planu navedeni su duži rokovi od onih navedenih u višegodišnjem strateškom planu / programu

uvoza) projekti su bili podijeljeni u faze produljujući time konačnu isporuku na razdoblje nakon 2020. Kad je riječ o jedinstvenoj platformi EU-a, projekt je podijeljen na nekoliko manjih projekata i njegova konačna isporuka još nije poznata.

rada za CZU te su uključeni i projekti koji se trebaju provesti nakon roka iz CZU-a utvrđenog za 2020.

39. Dva alata za planiranje su usporedno postojala u razvoju IT sustava carina sve do 2017. kada su se uskladila nakon preispitivanja („iskreno sagledavanje”) koje je provela Komisija. Ishod tog postupka preispitivanja bila je izmjena višegodišnjeg strateškog plana iz 2017., kojom su rokovi za uvođenje nekoliko IT sustava pomaknuti za razdoblje nakon pravno obvezujućeg roka iz CZU-a koji je utvrđen za 2020. Slijedom toga, Komisija je bila dužna pripremiti ažurirani program rada za CZU i predložiti izmjene Uredbe o CZU-u (vidi **odlomak 21.**).

40. Postojanje dvaju alata za planiranje upućuje na to da je Komisija bila upoznata s kašnjenjima. Odluka o neuključivanju ove informacije u svojim službenim izvješćima spriječila je dionike (kao što su Europski parlament i druge institucije EU-a koje nisu zastupljene u upravljačkoj strukturi programa Carina 2020. kao i zainteresirana poduzeća i građane) da u stvarnom vremenu budu u potpunosti svjesni rizika od kašnjenja.

Prvotni pristup razvoju IT sustava nije bio najisplativiji

41. Kada je program Carina 2020. izrađen, Komisija je provela studiju kako bi odredila rokove za primjenu IT sustava i potrebna proračunska sredstva za IT sastavnice koje pripadaju Uniji (vidi **odlomak 26.**). Odabrani pristup razvoju uglavnom se odvijao na decentraliziran način, unatoč činjenici da je centralizirana provedba bila najisplativija opcija (vidi **okvir 3.**).

Okvir 3. – Države članice odbile su centraliziran pristup razvoju

U svojoj procjeni učinka Komisija je predstavila četiri scenarija za program Carina 2020. koji su se bitno razlikovali u stupnju centraliziranog razvoja na razini Komisije ili decentraliziranog razvoja na razini pojedinačnih država članica. Opcija s najcentraliziranijom primjenom IT sustava uključivala je zajednički rad na razvoju primjene cjelovitog temeljnog procesa carinske provjere i povezanog sučelja za trgovce.

Zbog tog centraliziranog rješenja bio je potreban veći proračun za program Carina 2020. (procjenjuje se na oko 200 milijuna eura više u odnosu na izabranu opciju). Međutim, omogućena je i znatna ekonomija razmjera (jednim eurom uloženim na središnjoj razini mogla se ostvariti ušteda od četiri eura za države članice).

Taj scenarij nije odabran jer su države članice smatrale da bi decentralizirana opcija mogla biti primjerenija za postizanje posebnih nacionalnih zahtjeva i za otklanjanje rizika od neuspjeha projekata.

42. Kasnije, tijekom rasprava o opsezima pojedinačnih projekata, države članice zatražile su od EU da razvije određene sastavnice IT sustava na središnjoj razini. To je dovelo do isplativijeg rješenja zbog ekonomije razmjera, ali je zahtijevalo više sredstava iz programa Carina 2020. koja nisu bila planirana (vidi **odlomak 27.**).

Ciljevi programa 2020. i mehanizmi izvješćivanja nisu prikladni za praćenje primjene IT sustava

43. Posebni i operativni ciljevi za primjenu IT sustava u okviru programa Carina 2020. preopćeniti su da bi se mogli upotrijebiti za praćenje i izvješćivanje (npr. „informatizacija” ili „razvijati, poboljšavati, koristiti i podupirati europske informacijske sustave za carinu”). Osim toga, zbog toga što se određeni IT sustavi u razvoju nisu temeljili na gore spomenutim ciljevima programa Carina 2020., oni nisu praćeni na odgovarajući način u postojećim izvješćima.

44. Okvirom za mjerenje uspješnosti, koji je izrađen za procjenu programa Carina 2020., propisana su četiri pokazatelja za primjenu novih IT sustava:

1. broj IT projekata u „istraživačkoj” fazi
2. broj IT projekata „razvojnoj” fazi

3. broj novih IT sustava u „uporabnoj” fazi i
4. udio IT projekata koji imaju „zeleni” status.

45. Sud je utvrdio da za prva tri pokazatelja ne postoji ciljna vrijednost i da je ciljna vrijednost postavljena za četvrti pokazatelj bila samo da 50 % IT projekata treba biti u skladu sa zahtjevima (tj. imati „zeleni” status). Ta ciljna vrijednost nije bila korisna jer određeni projekt može dobiti „zeleni” status na temelju jednostavne izmjene višegodišnjeg strateškog plana, bez ikakva stvarnog napretka u primjeni IT sustava. Stoga, četiri pokazatelja koja su utvrđena radi procjene primjene IT sustava ne omogućavaju da se kašnjenja otkriju i da se na njih upozori.

46. Komisija objavljuje godišnja izvješća o napretku u provedbi programa Carina 2020. U trima izvješćima o napretku u provedbi programa Carina 2020. objavljenima u razdoblju do provedbe revizije (2014., 2015. i 2016.) informacije o primjeni IT sustava bile su ograničene. Sva tri izvješća navode da se nove razvojne promjene uglavnom provode u skladu s planiranim. Izvješća o napretku u uspostavi e-carine za tri prethodno navedene godine sadržavaju detaljnije informacije o stupnju koji je uvođenje IT sustava doseglo, ali ne pružaju informacije o riziku od prekoračenja planiranih rokova. S obzirom na kašnjenje u razvoju i uvođenju novih IT sustava izvješća o napretku u provedbi programa Carina 2020. nisu pružila uravnotežen i sveobuhvatan uvid²⁷ u provedbu programa.

47. Komisija redovito prima informacije o troškovima koje države članice snose za razvoj nacionalnih sastavnica IT sustava. Ove su informacije prikupljene i iznesene u izvješćima o napretku e-carina. Međutim, informacije koje su pružile države članice nisu ni potpune ni usporedive. Sud je temeljem provedene ankete potvrdio to ograničenje koje je onemogućilo da Sud procijeni ukupne troškove razvoja IT sustava (sastavnica koje pripadaju Uniji i nacionalnih sastavnica). Nepouzdana informacije o utrošenim sredstvima onemogućavaju

²⁷ U izvješćima o napretku u provedbi programa Carina 2020. novim je IT sustavima posvećena samo jedna stranica (od otprilike 15 stranica) jer se od ukupno 68 pokazatelja (ostvarenja i rezultata) njih samo 4 odnose na nove IT sustave.

Komisiji da pravilno ocijeni je li provedba IT projekata djelotvorna i ostvaruje li se njome odgovarajuća vrijednost za uloženi novac u pogledu osuvremenjivanja carinske unije.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

48. Carinski postupci mogu imati vrlo bitan utjecaj na trgovinu, naplatu carina te na sigurnost i zaštitu građana. Osuvremenjivanje tih postupaka presudno je za funkcioniranje EU-a. Deset godina nakon usvajanja Odluke o e-carini Sud je utvrdio napredak u razvoju IT sustava u smjeru uspostave sustava rada bez papira za carinu i trgovinu. Međutim, ti sustavi još nisu u potpunosti u primjeni.

49. Sud je zaključio sljedeće:

- 7 od 17 IT sustava iz CZU-a neće biti isporučeno u roku utvrđenome za 2020. Među njima su i neki ključni sustavi kao što su nadogradnja sustava kontrole uvoza u okviru CZU-a i centralizirano carinjenje za uvoz u okviru CZU-a (vidi **odlomke 19. – 21.**).
- Postoji rizik od toga da se prekorači i novi rok utvrđen za 2025. (vidi **odlomak 22.**).
- Pridržavanje prvotnog vremenskog okvira za primjenu IT sustava koji je utvrdila Komisija postalo je neizvedivo zbog promjena opsega nekih projekata (vidi **odlomke 24. i 25.**).
- Stvarni troškovi razvoja IT sustava za sastavnice koje pripadaju Uniji bili su znatno viši nego što je to bilo procijenjeno u prvotnom planu te Komisija za te projekte nije izdvojila dostatne resurse (vidi **odlomke 26. – 29.**).
- Nedostatna proračunska sredstva koja su izdvojile države članice bila su jedan od glavnih razloga kašnjenja (vidi **odlomke 30. – 32.**).
- Primjena nekih IT sustava kasnila je zbog dugotrajnog procesa donošenja odluka koji je posljedica višeslojne strukture upravljanja u koju su uključene Komisija i države članice (vidi **odlomke 33. – 36.**).
- Komisija je kasno izvijestila o kašnjenju primjene IT sustava (vidi **odlomke 37. – 40.**).

- Odluka o tome koliko će se razvoj IT sustava centralizirati na razini EU-a nije se uvijek temeljila na aspektima isplativosti, ali ni posebnim nacionalnim zahtjevima država članica i rizicima od neuspjeha projekata, (vidi **odlomke 41. i 42.**).
- Ciljevi programa Carina 2020. i mehanizmi izvješćivanja nisu prikladni za pravilno praćenje primjene IT sustava (vidi **odlomke 43. – 47.**).

50. Sud preporučuje Komisiji da za potrebe budućih carinskih programa uzme u obzir iskustvo stečeno provedbom programa Carina 2020. i primjenom pristupa upravljanju IT projektima koji je iznesen u višegodišnjem strateškom planu.

1. preporuka – Potrebno je usmjeriti izradu programa na primjenu IT sustava

Komisija bi za sljedeći carinski program trebala predložiti:

- (a) ciljeve koji su izričito povezani s planiranim IT sustavima koje je potrebno razviti i
- (b) ciljeve koji su precizni i mjerljivi.

Rok za provedbu: 2020.

2. preporuka – Potrebno je poboljšati procjene trajanja, resursa i opsega IT projekata

Komisija bi za sve buduće carinske programe trebala:

- (a) zajamčiti da se pri pripremi vremenskih okvira i raspodijeli resursa stečeno iskustvo iz prethodnih programa (kao što su rizici koji se odnose na IT okruženje i složenost projekta) na primjeren način uzme u obzir i
- (b) pružiti državama članicama odgovarajuće informacijama kako bi na vrijeme donijele utemeljenu odluku o opsegu projekata.

Rok za provedbu: 2020.

3. preporuka – Potrebno je olakšati suradnju na razvoju IT sustava

Komisija bi trebala:

- (a) pratiti rizik od mogućnosti da države članice prekorače rokove za primjenu nacionalnih IT sastavnica i u ranoj fazi utvrditi moguća rješenja te olakšati njihovu primjenu na nacionalnoj razini i
- (b) olakšati rašireniju suradnju država članica na razvoju IT sustava.

Rok za provedbu: 2020.

4. preporuka – Potrebno je usavršiti upravljanje poboljšanjem komunikacije

Komisija bi trebala usavršiti upravljanje razvojem carinskih IT sustava, i to jamčenjem učinkovitije i brže komunikacije s državama članicama, primjerice s pomoću dodatnih rješenja za razmjenu informacija koja bi omogućila donošenje odluka bez odgađanja.

Rok za provedbu: 2020.

5. preporuka – Potrebno je transparentno izvješćivati o primjeni IT sustava

Komisija bi trebala:

- (a) pravodobno i transparentno obavještavati sve dionike povezane s primjenom IT sustava na razini EU-a i na razini država članica o kašnjenjima u primjeni i potrošnji sredstava u vezi s IT sastavnicama koje pripadaju Uniji i nacionalnim IT sastavnicama i
- (b) u okviru za mjerenje uspješnosti sljedećih carinskih programa utvrditi odgovarajuće mehanizme izvješćivanja i pokazatelje za napredak u primjeni IT sastavnica na općoj razini i na razini pojedinačnih projekata te objaviti potrebna izvješća.

Rok za provedbu: 2021.

Ovo je tematsko izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Lazaros S. Lazarou, na sastanku održanom u Luxembourggu 26. rujna 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne

predsjednik

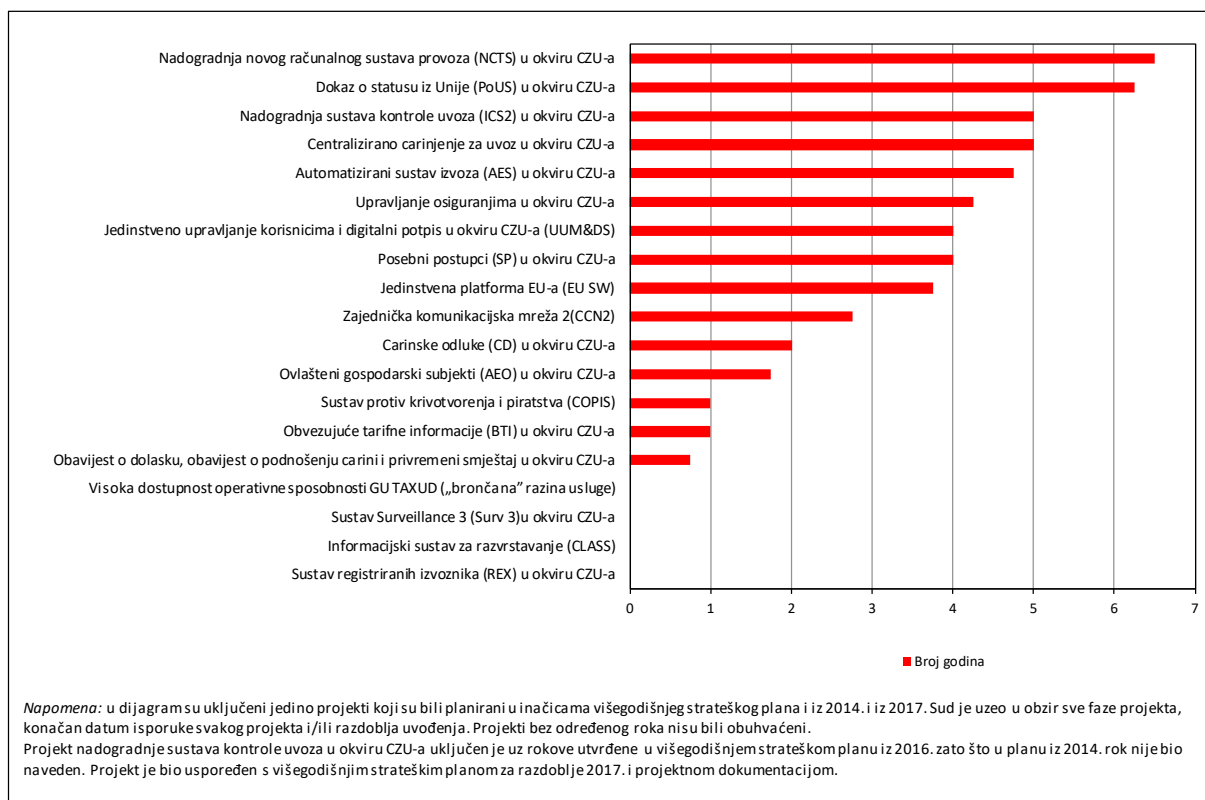
OPIS IT PROJEKATA

Sustavi u okviru Carinskog zakonika Unije	
Carinske odluke u okviru CZU-a	Cilj je projekta uskladiti postupke povezane sa podnošenjem zahtjeva za donošenje carinske odluke te s donošenjem odluke i upravljanjem odlukama širom Europske unije.
Obvezujuće tarifne informacije u okviru CZU-a	Cilj je ovog projekta nadogradnja postojećeg transeuropskog sustava obvezujućih tarifnih informacija (EBTI 3) i sustava <i>Surveillance 2</i> u skladu s CZU-om i njegovim odredbama (npr. promjene razdoblja valjanosti). Projekt je usko povezan sa sustavom <i>Surveillance 3</i> .
Nadogradnja sustava ovlaštenih gospodarskih subjekata (AEO) u okviru CZU-a	Cilj je projekta unaprijediti poslovne procese povezane sa zahtjevima i odobrenjima u pogledu ovlaštenih gospodarskih subjekata, uzimajući u obzir promjene zakonskih odredaba Carinskog zakonika Unije.
Automatizirani sustav izvoza (AES) u okviru CZU-a	Tim se projektom provode zahtjevi iz CZU-a za izvoz i izlazak robe te ga čine dvije sastavnice: transeuropska (AES) i nacionalna (nadogradnja nacionalnog sustava izvoza).
Nadogradnja novog računalnog sustava provoza (NCTS) u okviru CZU-a	Cilj je transeuropskog projekta nadogradnja postojećeg sustava čime bi se automatizirali postupak provoza i kontrola kretanja koji su obuhvaćeni postupkom TIR unutar EU-a.
Sustav registriranih izvoznika (REX) u okviru CZU-a	Cilj je projekta REX primjena sustava koji će pružati ažurirane i potpune informacije o registriranim izvoznicima s prebivalištem u zemljama koje nisu države članice EU-a pri izvozu robe u EU u okviru povlaštenih trgovinskih dogovora.
Podsustav registracije i identifikacije gospodarskih subjekata 2 (EORI 2) u okviru CZU-a	Cilj je ovog projekta nadogradnja postojećeg transeuropskog sustava EORI s pomoću kojeg se registriraju i identificiraju gospodarski subjekti iz EU-a i izvan EU-a.
Obavijest o dolasku, obavijest o podnošenju carini i privremeni smještaj u okviru CZU-a	Cilj je ovog projekta utvrditi postupke za obavijest o dolasku prijevoznih sredstava, podnošenje robe i deklaraciju o privremenom smještaju, te pružiti potporu u usklađivanju među državama članicama.

Upravljanje osiguranjima u okviru CZU-a	Cilj je ovog projekta osigurati djelotvorno i učinkovito upravljanje različitim vrstama osiguranja. Projekt ima i transeuropsku, ali i nacionalnu sastavnicu.
Informativni obrasci za posebne postupke (INF) u okviru CZU-a	Cilj je ovog projekta razvoj novog transeuropskog sustava za administrativnu suradnju i standardiziranu razmjenu informacija između carinskih tijela u različitim državama članicama.
Posebni postupci u okviru CZU-a	Cilj je ovog projekta ubrzati, olakšati i uskladiti posebne postupke diljem Unije osiguravanjem zajedničkih modela poslovnih procesa.
Sustav <i>Surveillance 3</i> u okviru CZU-a	Cilj je ovog projekta omogućavanje nadogradnje sustava <i>Surveillance 2+</i> kako bi se omogućila obrada dodatnih elemenata podataka iz izvjava za poboljšanu analizu carinskih rizika, borbu protiv prijevara, analizu tržišta, kontrolu poslije carinjenja i statističke potrebe.
Nadogradnja sustava kontrole uvoza (ICS2) za jačanje zaštite opskrbnog lanca pri ulasku u okviru CZU-a	Cilj je projekta ostvarivanje novog transeuropskog sustava kojim se zamjenjuje postojeći sustav ICS. Glavni cilj je jačanje zaštite lanca opskrbe poboljšavanjem razmjene naprednih informacija o teretu i otklanjanjem nedostataka sigurnosti i postupaka zaštite i/ili kvalitete podataka kako bi se poboljšala analiza rizika.
Nadogradnja nacionalnih sustava uvoza u okviru CZU-a	Cilj je projekta provedba svih zahtjeva iz CZU-a koji se odnose na nacionalno područje uvoza. Što obuhvaća nacionalni sustav obrade carinskih deklaracija, ali i druge povezane sustave.
Centralizirano carinjenje za uvoz u okviru CZU-a	Cilj je ovog projekta stvaranje transeuropskog sustava koji dopušta trgovcima centralizaciju podnošenja svojih carinskih deklaracija za uvoz unutar jedne carinske uprave dok će se roba fizički nalaziti u drugim državama članicama.
Dokaz o statusu iz Unije (PoUS) u okviru CZU-a	Cilj je projekta stvaranje novog transeuropskog sustava za pohranu, upravljanje i pronalaženje elektroničkog dokaza o statusu Unije.
Jedinstveno upravljanje korisnicima i digitalni potpis u okviru CZU-a – UUM&DS (Izravan pristup europskim informacijskim sustavima)	Cilj je projekta UUM&DS primjena sustava koji omogućava trgovcima izravan i usklađen pristup novim uslugama na razini cijelog EU-a, uključujući i središnje usluge.

Sustavi koji ne pripadaju Carinskom zakoniku Unije (spomenuti u izvješću)	
Okruženje jedinственe carinske platforme EU-a	Cilj je okruženja jedinstvene carinske platforme EU-a omogućiti gospodarskim subjektima istodobno elektroničko podnošenje svih informacija propisanih carinskim i necarinskim zakonodavstvom za prekogranično kretanje robe u EU-u.
Sustav protiv krivotvorenja i piratstva (COPIS)	Svrha je sustava COPIS jačanje zaštite prava intelektualnog vlasništva poboljšanjem suradnje i razmjene informacija između nositelja prava i carinskih uprava država članica te među svim carinskim uredima u državama članicama.
Informacijski sustav za razvrstavanje (CLASS)	Cilj je projekta razviti informacijski sustav za tarifno razvrstavanje čime bi se dobila jedinstvena platforma s pomoću koje bi sve informacije o razvrstavanju bile stavljene na raspolaganje i lako dostupne.
Zajednička komunikacijska mreža 2 (CCN2)	CNN2 se razvio iz trenutačnog CCN-a, zatvorena i sigurna mrežna infrastruktura koju je omogućila Komisija kako bi olakšala razmjenu informacija između nacionalnih tijela u području carina i oporezivanja.
Visoka dostupnost operativne sposobnosti GU TAXUD-a	U okviru tog projekta Komisija namjerava osigurati visoku dostupnost infrastrukturnih kapaciteta za smještaj sastavnica carinskog sustava EU-a i IT usluga.

DODATNI BROJ GODINA POTREBAN ZA ISPORUKU POJEDINOG IT PROJEKTA U ODNOSU NA PRVOTNI PLAN



Izvor: Sud, na temelju višegodišnjeg strateškog plana iz 2017., 2016. i 2014. te projektne dokumentacije za nadogradnju sustava kontrole uvoza u okviru CZU-a (za detaljniji opis IT projekta vidi **prilog I.**).

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„NIZ KAŠNJENJA U CARINSKIM INFORMATIČKIM SUSTAVIMA: U ČEMU JE PROBLEM?“

SAŽETAK

V. Kada je riječ o preporukama iz sažetka, Komisija upućuje na svoje odgovore na svaku preporuku na kraju izvješća.

UVOD

5. Komisija želi istaknuti razloge koje nije naveo Europski revizorski sud, kao što je potreba za usklađivanjem s Ugovorom iz Lisabona.

10. Komisija bi željela pojasniti da je revizija usmjerena na razvoj novih carinskih informatičkih sustava, što čini 10–30 % (ovisno o godini) rashoda za informacijske tehnologije iz programa. Ostatak rashoda za informacijske tehnologije financira se već postojeći Europski informacijski sustav (EIS) (poslovanje, infrastruktura, održavanje i usluge podrške).

OPAŽANJA

23. Projekti informacijske tehnologije, kao što su oni povezani s centraliziranim carinjenjem i EU-ovom jedinstvenom platformom, iznimno su složeni. Trebalo bi nadalje napomenuti da je okruženje jedinstvene platforme EU-a za carinu dio moguće buduće inicijative koja bi se trebala donijeti do 2020. (ako je potvrdi sljedeća Komisija).

25. Komisija naglašava da je bilo potrebno raspraviti i dodatno utvrditi koji se opseg informatičkih sustava odnosi na Komisiju, a koji na države članice. Ti dodatni naponi u utvrđivanju opsega doveli su do kašnjenja jer provedba projekata nije mogla početi odmah nakon donošenja odluke u okviru CZU-a. Za određene je sustave dogovoren dodatni razvoj na razini EU-a. Zbog promjena područja primjene u kombinaciji s ograničenjima povezanima s redosljedom razvoja sustava zbog njihove međuovisnosti te ograničenja država članica izraženih tijekom ankete provedene 2016. nije bilo moguće poštovati rok prvotno utvrđen u CZU-u.

28. Kako bi ublažila problem nedostatka sredstava, Komisija je odlučila i preispitati organizaciju i ojačati ljudske resurse predviđene za projekte.

Na primjer, budući da su u razdoblju 2016.–2017. uvedene razne mjere za ublažavanje nedostatka sredstava, sve ključne etape predviđene za projekt modernizacije sustava kontrole uvoza (ICS2) u okviru trenutnog višegodišnjeg strateškog plana uspješno su ostvarene.

29. Treba naglasiti da je na temelju trenutne prognoze i zatraženog razvoja informacijskih tehnologija Komisija predložila ukupan iznos od 950 milijuna EUR za programsko razdoblje 2021.–2027., u odnosu na 522,9 milijuna EUR za razdoblje 2014.–2020.

36. Potrebno je napomenuti da se, kao što je Europski revizorski sud priznao u bilješci 26, prijavljena kašnjenja odnose samo na početne faze projekta, a ne na pravno obvezujuće ključne etape u pogledu dostupnosti tehničkih specifikacija i početka uvođenja informatičkih sustava. Važno je spomenuti da je odlučeno da se okruženju jedinstvene platforme EU-a za carinu pristupi u okviru moguće buduće pravne inicijative koja bi se trebala donijeti do 2020. (ako je potvrdi sljedeća Komisija). Stoga se ona zasad još ne može planirati i nije poznato kada će doći do njezine pune provedbe. Trenutačno gledajući, nije riječ o aktivnosti koja podliježe pravno obvezujućem vremenskom okviru.

37. Komisija naglašava da su od donošenja CZU-a rasprave o planiranju informatičkih projekata, međuovisnostima, određivanju prioriteta i izvedivosti dio otvorenog i konstruktivnog dijaloga

između predstavnika Komisije, država članica i trgovinskih udruženja EU-a. Ta se razmjena informacija odvijala u okviru uspostavljenog sustava upravljanja za e-carinu. U uvodnoj izjavi 10. Provedbene odluke o uspostavi programa rada u okviru CZU-a od 11. travnja 2016. izričito se upućuje na potrebu da se pozornost obrati na napredak ostvaren u ispunjavanju dogovorenih ciljeva, imajući u vidu ambicioznost i zahtjevnost svojstava elektroničkih sustava koje je potrebno dovršiti u 2019. i 2020. Komisija je stoga sredinom 2016. pokrenula anketu kako bi prikupila stajališta država članica i predstavnika trgovine o izvedivosti i određivanju prioriteta. To je bila osnova za daljnje sporazume o revidiranom planiranju, kako je utvrđeno i dogovoreno u okviru višegodišnjeg strateškog plana za 2017. Nakon što je dogovoreno detaljno planiranje, Komisija je objavila svoj prijedlog izmjene članka 278. CZU-a.

38. Komisija je izradila interni plan temeljen na resursima radi utvrđivanja posljedica kašnjenja i proučavanja mogućnosti njihova uklanjanja.

Iako se rokovi u CZU-u nisu mijenjali, Komisija je tijekom pripreme druge verzije programa rada u okviru CZU-a o njima raspravljala s državama članicama i predstavnicima trgovine (početak sredinom 2015., odluka Komisije u travnju 2016., u kontekstu zakonskog roka iz CZU-a, a to je kraj 2020.). Komisija smatra da je u tom pogledu prema državama članicama i predstavnicima trgovine zadržala potpunu transparentnost.

40. Komisija zadržava potpunu transparentnost u odnosu na države članice. Uprave predmetnih država članica i Komisija otvoreno raspravljaju o opasnosti od kašnjenja još od samog početka planiranja. U tom je kontekstu postignut dogovor da se zadrži planiranje za prve sustave te da Komisija i države članice pomno prate planiranje ostalih sustava.

43. U vezi s primjedbom Europskog revizorskog suda o prikladnosti ciljeva i mehanizama izvješćivanja u okviru programa Carina 2020. Komisija upućuje na svoj odgovor na 1. preporuku.

46. Komisija želi pojasniti da u pogledu izvješćivanja o funkcioniranju i razvoju carinskih informatičkih sustava izvješća o napretku programa Carina 2020. sadržavaju ograničene informacije kako bi se izbjeglo dupliciranje jer su ona dopunjena izvješćima o napretku u području e-carine. Izvješća o napretku programa Carina 2020. i izvješća o napretku u području e-carine dostupna su na *web*-mjestu Europa.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

49.

Prva alineja:

Kako bi se učinak kašnjenja sveo na najmanju moguću mjeru, Komisija i države članice složile su se da će utvrditi prioritete i odrediti redoslijed provedbe. To je u 2016. provedeno na temelju ankete te je dovelo do novog višegodišnjeg strateškog plana za 2017.

Deveta alineja:

Vidjeti odgovor Komisije na točku 46.

1. preporuka – Potrebno je usmjeriti izradu programa za provedbu IT sustava

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je u kontekstu svojeg prijedloga za sljedeći višegodišnji financijski okvir primijenila načelo bolje regulative kako bi utvrdila detaljne i mjerljive, opće i specifične ciljeve programa. Suzakonodavci trenutačno pregovaraju o tim prijedlozima.

2. preporuka – Potrebno je posvetiti više vremena IT projektima, procjeni proračunskih sredstava i opsegu

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija naglašava i da svoje programe ocjenjuje na sredini razdoblja i u završnoj fazi te nastoji da se iskustva stečena iz tih ocjenjivanja uzmu u obzir u izradi politika za nove programe. Ta je metoda primijenjena na trenutačni program te je dovela do uspostave okvira za mjerenje uspješnosti programa Carina 2020. i utvrđivanja specifičnih i mjerljivih ciljeva. U obzir su uzete sve preporuke proizišle iz konačne ocjene programa Carina 2014. Europski revizorski sud treba imati na umu i da su ciljevi Carina 2020. rezultat detaljnih zakonodavnih pregovora.

3. preporuka – Potrebno je olakšati kooperativni informacijskih tehnologija

Komisija prihvaća preporuku.

4. preporuka – Potrebno je pojednostavniti upravljanje poboljšanjem komunikacije

Komisija prihvaća preporuku.

5. preporuka – Transparentno izvješćivanje o provedbi informatičkih sustava

Komisija prihvaća preporuku.

U pogledu točke (a) Komisija ističe da dionike može obavijestiti o rashodima za nacionalne komponente samo ako države članice te informacije dostave Komisiji.

U pogledu točke (b) Komisija naglašava da već radi na ažuriranju postojećeg okvira za mjerenje uspješnosti programa Carina 2020. u skladu sa zaključcima ocjenjivanja na sredini razdoblja kako bi se pojednostavnio postojeći skup pokazatelja i stavio veći naglasak na pokazatelje informacijskih tehnologija. Ključni pokazatelji za budući program Carina za razdoblje nakon 2020. utvrđeni su u Prilogu 2. prijedlogu Komisije. Četiri od osam ključnih pokazatelja odnose se na informatičke sustave, uključujući novi pokazatelj „stopa dovršenosti CZU-a”, kojim se mjeri postotak ostvarenih ključnih etapa u uvođenju elektroničkih sustava CZU-a. Kad je riječ o mehanizmima izvješćivanja, izvješće o napretku programa Carina 2020. za 2017. sadržava jasna (unakrsna) upućivanja na dodatno izvješće o napretku u području e-carine i opsežniju analizu trenutačnog stanja provedbe EIS-a.

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	29. 11. 2017.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se provodi revizija)	12. 7. 2018.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	26. 9. 2018.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se provodi revizija) na svim jezicima	Engleski: 5. 10. 2018. Ostali jezici: 7. 11. 2018.

PDF

ISBN 978-92-847-0911-3

doi:10.2865/007396

QJ-AB-18-023-HR-N

HTML

ISBN 978-92-847-0956-4

doi:10.2865/240170

QJ-AB-18-023-HR-Q

Sud je revizijom ispitao je li izgledno da se s pomoću programa Carina 2020. i povezanog carinskog zakonodavstva isporučite IT sustavi potrebni za poboljšanje carinskih postupaka u EU-u. Sud je utvrdio da je primjenu tih sustava obilježio niz kašnjenja zbog čega neki od ključnih sustava neće biti dostupni u roku koji je u Carinskom zakoniku Unije utvrđen za 2020. godinu. Kašnjenja su nastala zbog nekoliko čimbenika, posebice zbog: promjene opsega projekata, nedostatnih resursa koje su izdvojile Europska unija i države članice te dugotrajnog procesa donošenja odluka zbog višeslojne strukture upravljanja.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.