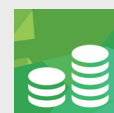


Specialioji ataskaita

## Keli vėlavimai įgyvendinti muitinės IT sistemos: kas buvo ne taip?

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

## AUDITO GRUPĖ

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politikomis ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiksmingumo auditą atliko Audito Rūmų nario Lazaros S. Lazarou vadovaujama V audito kolegija „ES finansavimas ir administravimas“. Auditui vadovavo EAR narė Eva Lindström, kuriai padėjo kabineto vadovė Katharina Bryan ir kabineto atašė Johan Stålhammar, pagrindinis vadybininkas Alberto Gasperoni, užduoties vadovas José Parente ir auditoriai Jitka Benešová, Josef Edelmann ir Ilze Ozola.



*Iš kairės į dešinę:* Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan, Josef Edelmann.

## TURINYS

	Dalis
Santrumpos	
Žodynėlis	
Santrauka	I–V
Įvadas	1–11
Muitų sąjunga – vienas iš Europos Sąjungos bendrosios rinkos ramsčių	1–3
Nuo 2003 m. muitų sąjungos modernizavimas buvo įtrauktas į ES darbotvarkę	4–7
Programa „Muitinė 2020“ – dabartinė finansinė priemonė, skirta reikiamų IT sistemų diegimui	8–10
IT sistemų diegimo muitų sąjungoje valdymas yra daugiapakopis	11
Audito apimtis ir metodika	12–15
Pastabos	16–47
Vėluota įdiegti naujas muitinėms skirtas IT sistemas	16–22
Kai kurių pagrindinių IT sistemų, kurių reikalaujama Sąjungos muitinės kodekse, įgyvendinimas atidėtas po 2020 m.	19–21
Kyla pavojus, kad nebus laikomasi naujai pasiūlyto 2025 m. termino	22
Pagrindinės vėlavimų priežastys buvo kintanti apimtis, nepakankami skirti ištekliai ir ilgas sprendimų priėmimo procesas	23–40
Komisija pavėluotai pranešė apie vėlavimus	37–40
Pradinis pasirinktas diegimo metodas nebuvo ekonomiškai efektyviausias	41–42
Programos „Muitinė 2020“ tikslai ir ataskaitų teikimo tvarka nėra tinkami IT sistemų įgyvendinimui stebėti	43–47
Išvados ir rekomendacijos	48–50
I priedas. IT projektų aprašymas	

II priedas. Papildomas metų, reikalingų kiekvienam IT projektui įgyvendinti, skaičius, palyginti su pradiniu planavimu

Komisijos atsakymai

**SANTRUMPOS**

**EIS:** Europos informacinės sistemos

**EMKG:** Elektroninės muitinės koordinavimo grupė

**IT:** Informacinės technologijos

**MMK:** Modernizuotas muitinės kodeksas

**MPG:** Muitų politikos grupė

**PRG:** Prekybos ryšių grupė

**SMK:** Sąjungos muitinės kodeksas

**TAXUD GD:** Mokesčių ir muitų sąjungos generalinis direktoratas

**VMS:** Veiksmingumo matavimo sistema

## ŽODYNĖLIS

Ataskaitoje nurodytų IT projektų aprašymas pateiktas ***I priede***.

**Daugiametis strateginis planas** – valdymo ir planavimo priemonė, kurią Komisija parengė kartu su valstybėmis narėmis pagal Elektroninės muitinės sprendimo 8 straipsnio 2 dalį. Jame nustatoma strateginė sistema ir etapai, kuriuos taikant būtų galima nuosekliai ir efektyviai valdyti IT projektus.

**E. muitinės pažangos ataskaitos** – metinė ataskaita, kurioje vertinama pažanga, pasiekta kuriant nepopierinę muitinės aplinką pagal Sprendimo Nr. 70/2008/EB 12 straipsnį.

**Ekonominiai argumentai ir vizijos dokumentas** – pradinio IT sistemos plėtros projekto etapų dokumentai, kuriuose pateikiama išsami kiekvieno projekto taikymo srities specifikacija ir kurie analizuojami prieš priimant sprendimą pradėti techninius IT darbus.

**Ekspertų grupė** – ekspertų grupės yra programos „Muitinė 2020“ bendrų veiksmų priemonė, kurios tikslas – telkti žinias įvairiais būdais: regioniniu, teminiu, laikinu ar nuolatiniu. Ši priemonė suteikia galimybę valstybėms narėms stiprinti bendradarbiavimą įgyvendinant politiką.

**ES IT sistemų komponentai (Sąjungos komponentai)** – turtas (pavyzdžiui, aparatinė įranga, programinė įranga, tinklo jungtys) ir paslaugos, skirtos bendroms dalyvaujančių šalių IT sistemoms remti (Reglamento (ES) Nr. 1294/2013 II B priedas). ES apmoka Sąjungos komponentų įsigijimo, plėtojimo, diegimo, techninės priežiūros ir kasdienio veikimo išlaidas.

**IT sistemų nacionaliniai komponentai (ne Sąjungos komponentai)** – visi IT sistemų komponentai, kurie nėra nustatyti kaip Sąjungos komponentai (Reglamento (ES) Nr. 1294/2013 II C priedas). Valstybės narės apmoka ne Sąjungos komponentų įsigijimo, plėtojimo, diegimo, techninės priežiūros ir kasdienio veikimo išlaidas.

**Modernizuotas muitinės kodeksas** – kodeksas įsigaliojo 2008 m. birželio 24 d., įtraukiant nuostatą, kad jis įsigaliojotų ne vėliau kaip 2013 m. birželio 24 d. Tačiau jis niekada nebuvo taikomas, nes buvo panaikintas ir pakeistas Sąjungos muitinės kodeksu.

**Prekybos atstovai** – veiklos vykdytojai, kaip antai importuotojai, muitinės tarpininkai, transporto bendrovės ir logistikos paslaugų teikėjai. Jie yra Prekybos ryšių grupės, kuri yra

neformali susitikimų platforma, skirta konsultacijoms prekybos klausimais vykdyti Sąjungos lygmeniu įgyvendinant su muitine susijusius klausimus ir atsižvelgiant į muitinės politikos pokyčius, nariai.

**Programos „Muitinė 2020“ pažangos ataskaita** – metinė ataskaita, kurioje stebimas programos įgyvendinimas pagal Reglamento (ES) Nr. 1294/2013 17 straipsnį;

**Projekto aprėptis** – tai, ką apima arba ko neapima projektas. Projektų valdymo institutas apibrėžia projekto sritį kaip „darbą, kurį reikia atlikti, norint pateikti produktą, paslaugą ar rezultatą su nurodytomis savybėmis ir funkcijomis“.

**Sąjungos muitinės kodeksas** – jame pateikiama išsami muitų taisyklių ir procedūrų ES muitų teritorijoje sistema, atitinkanti dabartines prekybos realijas ir komunikacijos priemones. Kodeksas įsigaliojo 2016 m. gegužės 1 d., tačiau vis dar taikomos tam tikros pereinamojo laikotarpio nuostatos, visų pirma muitinės formalumai, kurie vis dar galioja laipsniškai pereinant prie elektroninių sistemų.

**Sąjungos muitinės kodekso darbo programa** – darbo programa, parengta pagal SMK 280 straipsnį. Ji apima su elektroninėmis sistemomis susijusias pereinamojo laikotarpio priemones ir sistemų, kurios iki SMK taikymo pradžios, t. y. 2016 m. gegužės 1 d., dar neveikė, įdiegimo terminus.

**Veiksmingumo matavimo sistema** – stebėsenos sistema, pagal kurią vertinama programos „Muitinė 2020“ pažanga naudojant 86 rodiklius, sudarytus iš 68 rezultatais pagrįstų rodiklių bei 18 poveikio rodiklių.

## **SANTRAUKA**

- I. Muitų politika – vienas iš bendrosios rinkos ramsčių. Muitinės procesų modernizavimas, pagrįstas naujų informacinių technologijų (IT) sistemų kūrimu, yra svarbus Europos Sąjungos (ES) veikimo elementas. Ši modernizacija turėtų ypač pagerinti ekonominę veiklą ir augimą bei padidinti ES piliečių saugą ir saugumą. Šie privalumai turėtų suteikti būtinas paskatas valstybėms narėms investuoti į muitinės IT sistemas.
- II. Komisijos e. muitinės sprendimas, modernizuotas muitinės kodeksas (MMK) ir galiausiai Sąjungos muitinės kodeksas (SMK) padėjo sukurti ir įdiegti reikalingas IT sistemas, skirtas muitų sąjungai modernizuoti. Pagal programą „Muitinė 2020“ finansuojami informacinių sistemų Sąjungos komponentai. Valstybės narės turėtų plėtoti susijusius nacionalinius komponentus (ne Sąjungos komponentus) ir padengti su tuo susijusias išlaidas. IT sistemų diegimas grindžiamas daugiapakopiu sprendimų priėmimo procesu, apimančiu keletą įstaigų.
- III. Audito metu nagrinėta, ar programa „Muitinė 2020“ kartu su susijusiais muitų teisės aktais gali padėti įdiegti IT sistemas, kurios būtinos muitinės operacijoms ES tobulinti. Šį auditą atlikome įgyvendinimo etapu, kad prisidėtume prie diskusijų apie kitą muitinės programą, kuri bus pradėta įgyvendinti 2021 m. Tyrėme, ar programa užtikrinama, kad IT sistemos būtų diegiamos laiku, o prireikus nustatėme vėlavimo priežastis. Auditas daugiausia buvo grindžiamas Komisijos dokumentų, protokolų, komitetų ir darbo grupių ataskaitų analize ir valstybėms narėms siunčiamo tyrimo rezultatais.
- IV. Nustatėme, kad buvo vėluojama įdiegti naujas IT sistemas muitų sąjungoje, taigi kai kurios pagrindinės sistemos nebus prieinamos iki 2020 m. termino, nustatyto SMK. Vėlavimai yra susiję su keletu veiksnių, visų pirma: kintančia projekto apimtimi, ES ir valstybių narių skiriamais nepakankamais ištekliais ir ilgu sprendimų priėmimo procesu dėl daugiapakopio valdymo struktūros. Taip pat pastebėjome, kad Komisija tinkamai nepranešė apie vėlavimus ir kad programos „Muitinė 2020“ tikslai ir ataskaitų teikimo tvarka nėra tinkami IT sistemų diegimui stebėti. Pradinis IT sistemų diegimo metodas buvo didžia dalimi decentralizuotas, kad sumažėtų neįgyvendinimo rizika, bet buvo pakenkta veiksmingumui.

V. Mes rekomenduojame Komisijai:

- a) siūlyti, kad būsimos Muitinės programos tikslai būtų aiškiai susiję su planuojamomis įdiegti IT sistemomis ir siūlyti nustatyti tikslus ir išmatuojamus tikslus;
- b) užtikrinti, kad būtų tinkamai atsižvelgiama į ankstesnių programų patirtį ir kad valstybėms narėms būtų suteikiama tinkama informacija, kad laiku būtų priimtas pagrįstas sprendimas dėl projektų apimties;
- c) stebėti riziką, kad valstybė narė gali nesugebėti laikytis nacionalinių komponentų įgyvendinimo terminų, ir ankstyvuju etapu nustatyti galimus sprendimus ir palengvinti jų taikymą nacionaliniu lygmeniu, taip pat sudaryti palankesnes sąlygas platesniam bendradarbiavimu grindžiamam IT plėtojimui;
- d) supaprastinti muitinės IT sistemų valdymo plėtojimą, užtikrinant efektyvesnį ir greitesnį bendravimą su valstybėmis narėmis, pavyzdžiui, naudojant papildomus keitimosi informacija sprendinius, kad būtų galima neatidėliojant priimti sprendimus;
- e) laiku ir skaidriai informuoti visus suinteresuotuosius subjektus, susijusius su IT sistemų diegimu ES ir valstybių narių lygmeniu, apie vėluojantį įgyvendinimą, ir išlaidas, reikalingas Sąjungos ir nacionaliniams komponentams įdiegti, ir nustatyti atitinkamą ataskaitų teikimo tvarką ir bendro įgyvendinimo lygio bei atskirų projektų rodiklius.

## IVADAS

### ***Muitų sąjunga – vienas iš Europos Sąjungos bendrosios rinkos ramsčių***

1. 2018 m. Europos Sąjunga (ES) švenčia muitų sąjungos 50-ąsias metines. Muitų sąjungos esmė yra ta, kad prie valstybes nares skiriančių vidaus sienų netaikomi muitai, o iš trečiųjų šalių importuojamoms prekėms taikomi bendrieji muitai.
2. Kad ES veiktų kaip pagrindinis prekybos blokas, ji privalo užtikrinti efektyvų prekių judėjimą į muitų sąjungą ir iš jos, taip pat laisvą prekių judėjimą bendrosios rinkos erdvėje. Remiantis naujausiais turimais statistiniais duomenimis, bendras importas ir eksportas sudarė apie 3,7 trilijono eurų<sup>1</sup>. Tai rodo prekybos ir muitų sąjungos svarbą ES klestėjimui.
3. Be to, importo muitai yra svarbi ES pajamų dalis. 2017 m. jie sudarė 20,3 milijardo eurų, t. y. 15 % viso ES biudžeto.



---

<sup>1</sup> Šaltinis – Eurostato 2017 m. pasaulio prekybos statistiniai duomenys.

**Nuo 2003 m. muitų sąjungos modernizavimas buvo įtrauktas į ES darbotvarkę**

4. Keletas pagrindinių veikėjų pareiškė, kad reikėjo modernizuoti muitų sąjungą nuo jos sukūrimo. Tobulinimas turėtų apimti skaitmeninimą<sup>2</sup>, nepopierinės aplinkos sukūrimą ir biurokratizmo mažinimą, taip stiprinant ekonominę veiklą ir augimą. Tai taip pat turėtų padidinti ES piliečių saugą ir saugumą bei sudaryti sąlygas veiksmingiau rinkti muitus. Tikimasi, kad nauda ES vartotojams ir įmonėms dėl aktyvesnės ES prekybos paskatins valstybes nares investuoti į muitinės informacinių technologijų (IT) sistemas.

5. 2003 m. Komisija nustatė tikslą sukurti paprastą ir nepopierinę muitinės ir prekybos aplinką<sup>3</sup>. 2008 m. paskelbtas e. muitinės sprendimas<sup>4</sup> dar labiau pabrėžė šio tikslo svarbą. 2008 m. birželio mėn. įsigaliojo modernizuotas muitinės kodeksas (MMK)<sup>5</sup>. Juo buvo siekiama modernizuoti muitų sąjungą, taip pat plėtoti keletą IT sistemų, kurios turėjo pradėti visapusiškai veikti 2013 m. birželio mėn. Dėl kelių priežasčių, įskaitant vėlavimą įdiegti reikalingas IT sistemas<sup>6</sup>, MMK praktiškai niekada nebuvo taikomas.

---

<sup>2</sup> Pasaulio muitinių organizacija (PMO) taip pat mano, kad skaitmeninimas yra svarbiausias modernizuotų muitų bruožas ir skaitmeninės muitinės brandos modelio pagrindas.

<sup>3</sup> Žr. 2003 m. liepos 24 d. Komisijos komunikatą dėl nesudėtingos ir nepopierinės aplinkos sukūrimo muitinei ir verslui.

<sup>4</sup> 2008 m. sausio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 70/2008/EB dėl nepopierinės muitinės ir verslo aplinkos (OL L 23, 2008 1 26, p. 21) (Elektroninės muitinės sprendimas).

<sup>5</sup> 2008 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 450/2008, nustatantis Bendrijos muitinės kodeksą (Modernizuotas muitinės kodeksas, MMK) (OL L 145, 2008 6 4, p. 1), panaikintas 2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 952/2013 (OL L 269, 2013 10 10, p. 1). MMK įsigaliojo 2008 m. birželio 24 d., bet jame buvo pateikta nuostata, kad jis įsigalios ne vėliau kaip 2013 m. birželio 24 d.

<sup>6</sup> Žr. 2012 m. vasario 20 d. Komisijos pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas (nauja redakcija) (COM/2012/64 *final*).

6. 2013 m. spalio mėn. buvo priimtas Sąjungos muitinės kodeksas (SMK)<sup>7</sup>, kuris pakeitė MMK ir kuriuo vėlgi siekta pereiti prie bepopierinės aplinkos ir keisti informacija, remiantis IT sistemomis. SMK taikomas nuo 2016 m. gegužės mėn., o IT sistemų diegimui nustatytas pereinamasis laikotarpis iki 2020 m. pabaigos. Su SMK susijusios IT sistemos buvo panašios į anksčiau MMK reikalaujamas įdiegti sistemas.

7. Siekdama laikytis Elektroninės muitinės sprendimo ir SMK reikalavimų, Komisija parengė atitinkamų muitinės IT sistemų plėtros strateginius planavimo dokumentus; daugiametį strateginį planą<sup>8</sup> ir SMK darbo programą<sup>9</sup>. Daugiamečiame strateginiame plane atsižvelgiama į SMK darbo programos įgyvendinimo tvarkaraštį, bet įtraukiamos papildomos IT sistemos, kurias reikia tobulinti.

***Programa „Muitinė 2020“ – dabartinė finansinė priemonė, skirta reikiamų IT sistemų diegimui***

8. ES finansuoja daugiamėčiame strateginiame plane nurodytų naujų IT sistemų plėtrą, taip pat esamų IT sistemų priežiūrą pagal bendrą muitų srities programą. Pagal programą „Muitinė 2020“<sup>10</sup> skiriamos lėšos IT sistemų ES komponentams (Sąjungos komponentai). Tai turtas (pavyzdžiui, aparatinė įranga, programinė įranga, tinklo jungtys) ir paslaugos, skirtos

---

<sup>7</sup> 2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas (nauja redakcija) (OL L 269, 2013 10 10, p. 1) (SMK reglamentas).

<sup>8</sup> Daugiametis strateginis planas – valdymo ir planavimo priemonė, kurią Komisija parengė kartu su valstybėmis narėmis pagal Elektroninės muitinės sprendimo 8 straipsnio 2 dalį. Jame nustatoma strateginė sistema ir etapai, kuriuos taikant būtų galima valdyti IT projektus. Patvirtinus, kiekvieną peržiūrą skelbia TAXUD GD.

<sup>9</sup> 2014 m. balandžio 29 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas 2014/255/ES, kuriuo nustatoma Sąjungos muitinės kodekso darbo programa (OL L 134, 2014 5 7, p. 46) (2014 m. SMK darbo programa), panaikintas 2016 m. balandžio 11 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimu 2016/578, kuriuo nustatoma darbo programa, susijusi su Sąjungos muitinės kodekse numatytų elektroninių sistemų kūrimu ir diegimu (OL L 99, 2016 4 15, p. 6) (2016 m. SMK darbo programa).

<sup>10</sup> 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1294/2013, kuriuo nustatoma 2014–2020 m. Europos Sąjungos muitinių veiksmų programa („Muitinė 2020“) ir panaikinamas Sprendimas Nr. 624/2007/EB (OL L 347, 2013 12 20, p. 209).

bendroms ES ir valstybių narių IT sistemoms remti. Tikimasi, kad valstybės narės plėtos nacionalinius komponentus (ne Sąjungos komponentus) ir padengs su tuo susijusias išlaidas<sup>11</sup>.

9. Komisija parengė programą „Muitinė 2020“, kurios tikslas – „remti muitų sąjungos veikimą ir modernizavimą siekiant stiprinti vidaus rinką vykdant dalyvaujančių šalių, jų muitinių ir pareigūnų bendradarbiavimą“. Bendras šios programos biudžetas sudaro 523 milijonus eurų septyneriems metams (t. y. apie 75 milijonus eurų per metus)<sup>12</sup>.

Programa „Muitinė 2020“ yra ankstesnių „muitinių“ programų, kurios pradėtos įgyvendinti 1991 m., o paskutinės baigta įgyvendinti 2013 m., tęsinys. Komisija siūlo 2021–2027 m. daugiamečioje finansinėje programoje muitinių programai skirti 950 milijonų eurų.

10. Trys ketvirtadaliai programos „Muitinė 2020“ biudžeto skiriama IT gebėjimų stiprinimui, kurie reglamente dėl programos „Muitinė 2020“ vadinami Europos informacijos sistemomis (EIS). Šis biudžetas apima minėtų EIS dalių (Sąjungos komponentų) kūrimą, veikimą ir priežiūrą. Likusi 25 % biudžeto suma skiriama kitiems veiksams, susijusiems su muitų sąjungos veikimu ir modernizavimu, t. y. bendriems veiksams (pavyzdžiui, projektų grupėmis ir ekspertų grupėmis) ir mokymams.

### ***IT sistemų diegimo muitų sąjungoje valdymas yra daugiapakopis***

11. **1 diagramoje** parodytas IT sistemų diegimo muitų sąjungoje valdymas. Valdymas grindžiamas keletu sąveikaujančių institucijų, įskaitant Komisiją, valstybes nares ir prekybos interesų turinčius subjektus, visų pirma Muitų politikos grupę (MPG), Elektroninės muitinės koordinavimo grupę (EMKG) ir Prekybos ryšių grupę (PRG). Mokesčių ir muitų sąjungos generalinis direktoratas (TAXUD GD) yra atsakingas už programos „Muitinė 2020“ įgyvendinimą ir vadovauja šioms grupėms. Kad būtų galima pasiekti susitarimą dėl atskirų

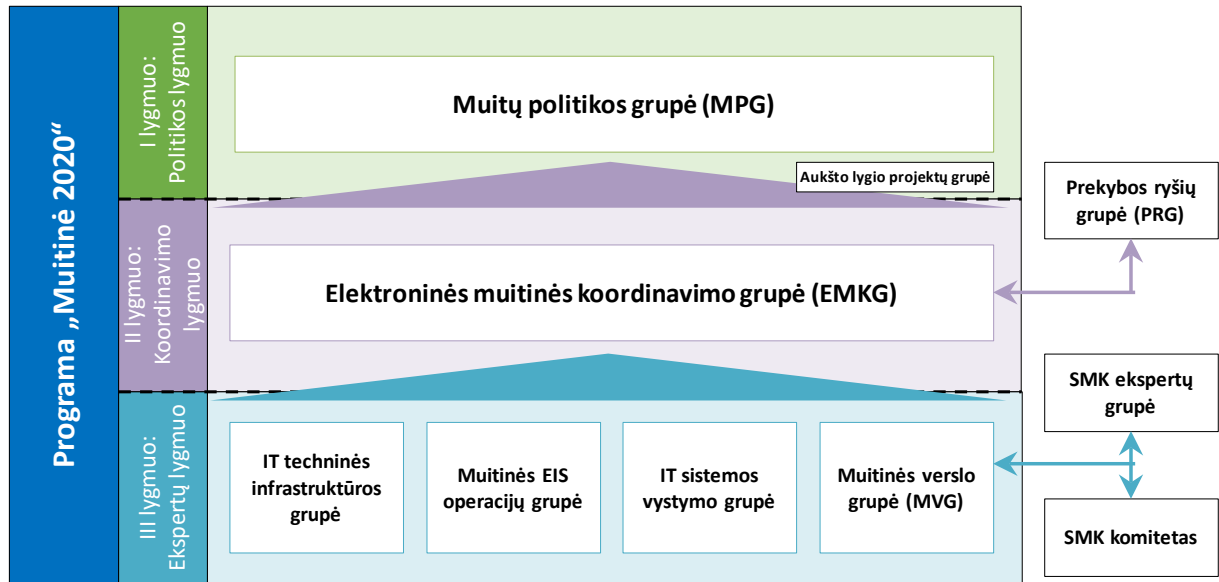
---

<sup>11</sup> Tam tikros valstybės narės naudojasi ES struktūriniais fondais kai kurioms išlaidoms padengti.

<sup>12</sup> Šis biudžetas neapima IT plėtros, kurią finansuoja tik valstybės narės (nacionaliniai komponentai). Negalėjome pateikti duomenų apie bendras sistemų išlaidas (žr. **47 dalį**).

projektų, reikia organizuoti daug diskusijų techniniais, veiklos, teisiniais ir finansiniais klausimais, taip pat įtraukti Komisijos ir valstybių narių ekspertus.

**1 diagrama. Valdymas įgyvendinant daugiamečių strateginį planą ir e. muitinės projektus**



Šaltinis – Europos Audito Rūmai, remiantis III-uoju priedu dėl daugiamečio strateginio plano valdymo sistemos, 2017 m. redakcija.

**AUDITO APIMTIS IR METODIKA**

12. Audito metu vertinta, ar programa „Muitinė 2020“ kartu su susijusiais muitų teisės aktais gali padėti įdiegti IT sistemas, kurios būtinos muitinės operacijoms ES tobulinti. Dėmesį sutelkėme į naujų IT sistemų Sąjungos komponentų plėtrą. Aptariant nacionalinius komponentus, nagrinėjome tik Komisijos priežiūros vaidmenį koordinuojant valstybių narių vykdomą įgyvendinimo veiklą jų nacionalinėse IT sistemose. Neanalizavome kitų programoje „Muitinė 2020“ numatytų veiksmų, visų pirma bendrų veiksmų, mokymo veiklos ir esamų IT sistemų veikimo ir priežiūros.

13. Mūsų auditas buvo atliktas programos įgyvendinimo etapu. Šis metodas suteikė mums galimybę atlikti IT sistemų plėtros laikotarpio vidurio peržiūrą ir tinkamu laiku prisidėti prie diskusijų dėl kitos muitinių programos, kuri bus pradėta įgyvendinti 2021 m. (Žr. **9 dalį**).

14. Tyrėme, ar programa užtikrinama, kad IT sistemos būtų kuriamos ir diegiamos laiku. Prireikus nustatėme vėlavimo priežastis. Be to, apžvelgėme susijusius projektavimo,

stebėsenos ir ataskaitų rengimo aspektus<sup>13</sup>. Auditas buvo grindžiamas Komisijos dokumentų, protokolų, komitetų ir darbo grupių, kuriose dalyvauja Komisija ir valstybės narės, ataskaitų analize bei interviu su Komisijos darbuotojais TAXUD GD.

15. Kad suvoktume, kaip valstybės narės įgyvendina naujų IT sistemų nacionalinius komponentus, atlikome tyrimą 28 nacionalinėse muitinėse.

## **PASTABOS**

### ***Vėluota įdiegti naujas muitinėms skirtas IT sistemas***

16. Sparti IT plėtra nuolat suteikia vartotojams naujų galimybių, uždavinių ir poreikių. Tai vyksta ir muitų srityje, todėl būtina, kad Komisija ir valstybės narės pateiktų lanksčius sprendimus ir išliktų lanksčios, reaguodamos į išorės įvykius. Praėjus dešimčiai metų po e. muitinės sprendimo priėmimo, pastebėjome pažangą kuriant IT sistemas. Tačiau kai kurios sistemos dar nėra visiškai įgyvendintos.

17. 2017 m. daugiamečio strateginis planas apima 31 IT projektą, kurį įgyvendina Komisija ir valstybės narės. Šie projektai skirti naujoms sistemoms kurti arba esamoms sistemoms atnaujinti, siekiant modernizuoti muitų sąjungą ir užtikrinti visišką SMK taikymą. IT projektų įgyvendinimo terminai buvo laipsniškai atidėti. Atlikus 2016 m. ir 2017 m. daugiamečio strateginio plano peržiūrą, IT sistemų diegimo datos buvo atidėtos atitinkamai 28 % ir 42 % projektų.

18. ***II priede*** pateikiamas grafikas nurodant papildomą metų, reikalingų kiekvienam IT projektui įgyvendinti, skaičių. Šie duomenys gauti palyginus 2017 m. daugiamečio strateginio plano įgyvendinimo ir pradinio planavimo terminus. Mūsų analizė rodo, kad įgyvendinant keturis projektus buvo laikytasi pradinio įgyvendinimo termino, bet daugumą projektų buvo vėluojama įgyvendinti, o keturi projektai buvo atidėti penkeriems arba daugiau metų.

---

<sup>13</sup> Taip pat atsižvelgėme į išvadas ir rekomendacijas, pateiktas Specialiojoje ataskaitoje Nr. 19/2017 „Importo procedūros: teisinės sistemos trūkumai ir neveiksmingas įgyvendinimas daro poveikį ES finansiniams interesams“.

**Kai kurių pagrindinių IT sistemų, kurių reikalaujama Sąjungos muitinės kodekse, įgyvendinimas atidėtas po 2020 m.**

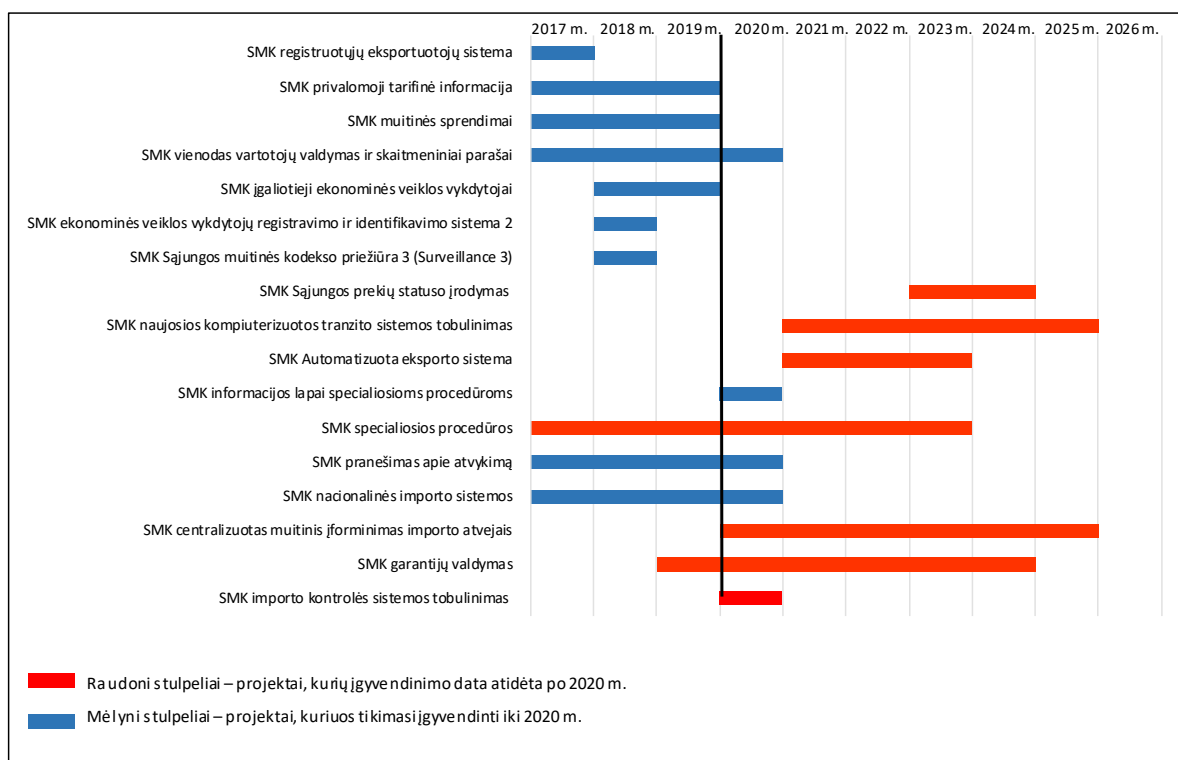
19. Visiškas SMK įgyvendinimas priklauso nuo to, ar yra pakankamai prieinamų IT sistemų Komisijoje ir valstybėse narėse. Nors SMK taikomas nuo 2016 m., jame numatytas pereinamasis laikotarpis ne ilgiau kaip iki 2020 m. gruodžio 31 d., kad būtų galima įdiegti 17 IT sistemų, kurias reikalauja įdiegti Komisija ir valstybės narės.

20. Pagal 2017 m. daugiametį strateginį planą septynios iš šių IT sistemų<sup>14</sup> bus visiškai įdiegtos tik suėjus 2020 m. terminui. Komisijos teigimu, bendras SMK įgyvendinimo lygis 2020 m. pabaigoje bus maždaug 75 %. Tačiau toks skaičiavimas grindžiamas Sąjungos komponentų įgyvendinimu, neatsižvelgiant į tai, kada sistemos bus parengtos naudoti. Be to, nustatėme, kad vėluojantys projektai apima pagrindines esminių muitinės procedūrų (importo, tranzito ir eksporto) veikimo sistemas arba jų atnaujinimus. Valstybių narių, atsakiusių į mūsų tyrimo klausimus, manymu, šios sistemos yra labai svarbios tam, kad muitų sąjunga veiktų ir būtų modernizuota (žr. **2 diagramą**).

---

<sup>14</sup> SMK projektai, kurių įgyvendinimas atidėtas po 2020 m.: SMK Automatizuota eksporto sistema, SMK naujosios kompiuterizuotos tranzito sistemos tobulinimas, SMK garantijų valdymas, SMK specialiosios procedūros, SMK centralizuotas muitinis įforminimas importo atvejais, SMK Sąjungos prekių statuso įrodymas ir SMK importo kontrolės sistemos tobulinimas.

## 2 diagrama. 2017 m. daugiamečių strateginis planas 17 su SMK susijusių projektų<sup>15</sup>



Šaltinis – Europos Audito Rūmai, remiantis 2017 m. daugiamečiu strateginiu planu (išsamų IT projektų aprašymą žr. **I priede**)

21. 2018 m. sausio mėn. Komisija pateikė ataskaitą Europos Parlamentui ir Tarybai dėl SMK įgyvendinimo ir informavo juos, kad 2020 m. SMK termino nebus laikomasi. 2018 m. kovo mėn. ji pateikė pasiūlymą iš dalies pakeisti SMK, taip pat pratęsti tam tikrų nuostatų taikymo pereinamąjį laikotarpį iki 2025 m.

<sup>15</sup> Importo kontrolės sistemos tobulinimo planavimas – tik pirmoji projekto dalis. Likusi dalis bus įgyvendinta po 2020 m.

### **Kyla pavojus, kad nebus laikomasi naujai pasiūlyto 2025 m. termino**

22. Persvarstant 2017 m. daugiamečių strateginį planą Komisijos veikla buvo ypač sutelkta į 2023–2025 m. laikotarpį, kuriuo planuojama pradėti naudoti šešias sistemas<sup>16</sup>, įdiegtas plataus masto projektų metu<sup>17</sup>. Be to, daug valstybių narių vėluoja įgyvendinti savo IT sistemas<sup>18</sup>. Dėl to kyla pavojus, kad pratęstų terminų taip pat nebus laikomasi ir kad SMK terminas bus pratęstas po 2025 m.

### ***Pagrindinės vėlavimų priežastys buvo kintanti apimtis, nepakankami skirti ištekliai ir ilgas sprendimų priėmimo procesas***

23. Mūsų atliktas muitinės IT projektų įgyvendinimo tyrimas, įskaitant išsamią penkių projektų<sup>19</sup> analizę ir valstybių narių atsakymus į mūsų apklausą, parodė, kad pagrindinės vėlavimo priežastys buvo šios:

- Kai kurių projektų apimties pokyčiai, kurie prisidėjo prie jų sudėtingumo (žr. **24–25 dalis**).
- Nepakankami Komisijos ir valstybių narių skiriami ištekliai IT sistemoms įgyvendinti (žr. **26–32 dalis**).

---

<sup>16</sup> Be to, SMK importo kontrolės sistemos tobulinimo antroji dalis taip pat bus vykdoma šiuo laikotarpiu, nors antrosios projekto dalies planavimas dar nėra įtrauktas į 2017 m. daugiamečių strateginį planą.

<sup>17</sup> Tokio pobūdžio koncentracija prieštarauja programos „Muitinė 2020“ grupės išvadoms dėl SMK reikalavimų valstybėms narėms poveikio, pagal kurias „reikia vengti, kad kelių pagrindinių sistemų diegimas sutaptų per tą patį laikotarpį“. Komisija taip pat pripažino, kad ES niekada anksčiau nepatyrė tokio didelio masto perėjimo ir kad kils daug operacinės rizikos tiek techniniu, tiek koordinavimo lygmeniu.

<sup>18</sup> Palyginome dabartinį etapą (kaip pranešė valstybės narės mūsų apklausoje) su daugiamečio strateginio plano etapu, kurį numatyta vykdyti 2018 m. pirmuoju ketvirčiu.

<sup>19</sup> Keturi SMK projektai: registruotųjų eksportuotojų sistema, „Surveillance 3“, Importo kontrolės sistemos tobulinimas ir centralizuotas muitinis įforminimas bei vienas papildomas ne SMK projektas: ES vieno langelio sistema (žr. **I priedą**).

- Ilgas sprendimų priėmimo procesas dėl daugiapakopės valdymo struktūros<sup>20</sup>, apimančios Komisiją ir valstybes nares (žr. 33–36 dalis).

#### Kai kurių projektų apimtys pokyčiai

24. Komisija pagrindė muitų sistemų kūrimo ir diegimo tvarkaraštį IT generalinio plano tyrimu, atliktu 2012 m., ir padarė išvadą, kad 2020 m. terminas buvo realistiškas tuo metu suplanuotiems IT projektams įgyvendinti.

25. 12 iš 17 projektų, kurie jau buvo numatyti MMK, galiojusiame iki SMK, buvo santykinai užbaigti<sup>21</sup>. Tačiau po to surengtose diskusijose Komisija ir valstybės narės susitarė ženkliai pakeisti kai kurių IT sistemų apimtį. Be to, kai kurios tobulinamos IT priemonės buvo perkeltos iš valstybių narių į ES lygmenį. Šis sprendimas žymiai padidino Komisijos darbo krūvį, ir pradinis tvarkaraštis pasirodė esąs neįgyvendinamas.

#### Nepakankami Komisijos ir valstybių narių skiriami ištekliai

##### *Komisijos biudžetas (Sąjungos komponentai)*

26. Komisija, nustatydamą programos „Muitinė 2020“ išteklių poreikius, rėmėsi ES IT strategija, skirta muitinės politikos sričiai, kaip numatyta 2012 m. daugiamečiame strateginiame plane.

27. Pirmas svarbus požymis, kad pagal programą „Muitinė 2020“ skiriamas biudžetas gali būti nepakankamas, pastebėtas 2015 m. įgyvendinant importo kontrolės sistemos tobulinimo projektą. Komisijos ir valstybių narių sutartame vizijos dokumente siūlyta taikyti labiau centralizuotą požiūrį plėtojant sistemą, palyginti su pirminiais planais. Jame siūlyta skirti persvarstytą bendrą apie 170 milijonų eurų biudžetą, kuris daugiau nei padvigubėjo palyginti su ankstesnėmis sąmatomis. Todėl Komisija padarė išvadą, kad likęs programos

---

<sup>20</sup> 19 iš 24 valstybių narių, kurios pateikė atsakymus į mūsų apklausą, nurodė, kad dabartinės valdymo struktūros yra tinkamos, atsižvelgiant į aplinkybes, tačiau 14 valstybių narių pripažino, kad darbo metodas ir sprendimų priėmimo procesas gali būti dar labiau patobulintas.

<sup>21</sup> Atsižvelgiant į veiklos procesų modeliavimą (VPM), sistemose jau buvo nustatyti vartotojo ar funkciniai reikalavimai.

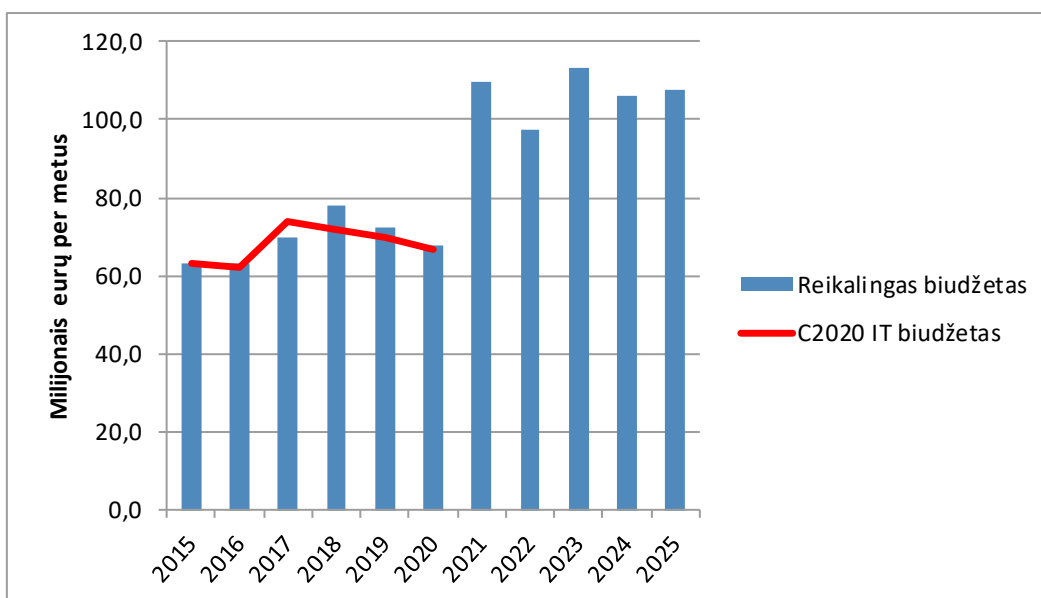
„Muitinė 2020“ IT pajėgumų didinimo biudžetas buvo per mažas, kad būtų padengtos šios sistemos įgyvendinimo išlaidos.

28. Komisija nusprendė spręsti šią problemą:

- padalijant projektą į blokus ir nustatant ilgesnį įgyvendinimo laikotarpį po 2020 m., dėl to numatant panaudoti būsimų muitinių programų biudžetą; ir
- užtikrinant papildomus išteklius IT pajėgumų didinimo biudžetui pagal programą „Muitinė 2020“. Šios pastangos buvo tik iš dalies sėkmingos.

29. Komisijos prognozės dėl biudžeto poreikių 2021–2025 m. yra gerokai didesnės nei nustatytos 2014–2020 m. laikotarpiui. **3 diagramoje** parodyti apskaičiuoti IT sistemų biudžeto poreikiai iki programos „Muitinė 2020“ programavimo laikotarpio pabaigos ir numatomi didesni biudžeto poreikiai po 2020 m. Komisija apskaičiavo, kad kitu muitinės programos laikotarpiu reikės skirti apie 100–115 milijonų eurų per metus, kad būtų galima palaikyti visų IT sistemų veikimą ir baigti įgyvendinti likusius projektus pagal daugiamečią strateginį planą, atidėtus po 2020 m.

**3 diagrama. Numatomas biudžetas, reikalingas persvarstytam 2017 m. daugiamečiam strateginiam planui įgyvendinti**



Šaltinis – Komisijos darbiniai dokumentai.

*Valstybių narių biudžetas (nacionaliniai komponentai)*

30. Valstybių narių apklausa parodė, kad daugumai jų (67 %) viena iš pagrindinių priežasčių, dėl kurių vėluojama įgyvendinti SMK, buvo nepakankamas nacionaliniu lygmeniu skiriamas biudžetas. Komisija sužinojo, kad kai kurios valstybės narės neturės pakankamai lėšų muitinės administracijoms, kad galėtų laikytis daugiamečio strateginio plano iškart po 2014 m. SMK darbo programos patvirtinimo. Komisija pranešė, kad tokia padėtis iš dalies susidarė dėl tarptautinės makroekonominės krizės, kuri prasidėjo 2008 m. Specialiojoje ataskaitoje Nr. 19/2017 jau pabrėžėme, kad dėl nepakankamo transeuropinių IT sistemų finansavimo gali būti vėluojama įgyvendinti Sąjungos muitinės kodeksą<sup>22</sup>.

31. Komisija toliau ragino valstybes nares skirti nacionalinius išteklius ir ieškojo kitų galimybių, kaip išspręsti nepakankamo biudžeto valstybėse narėse problemą, pavyzdžiui, supaprastinant valstybių narių bendradarbiavimą (žr. **1 langelį**).

**1 langelis. Valstybių narių grupės bendradarbiavimu grindžiamas nacionalinių komponentų plėtojimas**

Komisija skatino valstybes nares pasinaudoti galimybe bendradarbiauti plėtojant nacionalinius komponentus, o ne dirbti atskirai. Mokesčių srityje TAXUD GD įgijo teigiamos patirties, susijusios su tokiu bendradarbiavimu pagrįstu IT plėtojimu.

2017 m. Estija parengė projektą, kuriuo įsteigiama nauja ekspertų grupė, sudaryta iš kelių valstybių narių atstovų, skirta muitinės IT sistemų nacionaliniams komponentams plėtoti. Tokia ekspertų grupė galėtų, pavyzdžiui, parengti bendras viešųjų pirkimų procedūras, kad būtų pasiekta masto ekonomija. Projektą patvirtino Komisija ir šiam projektui bus skiriamas finansavimas iš 2018 m. darbo programos „Muitinė 2020“ lėšų. 15 valstybių narių išreiškė norą dalyvauti tokiuose veiksmuose.

Audito metu ekspertų grupė dar nebuvo pradėjusi dirbti, todėl nebuvo įmanoma visapusiškai įvertinti šios iniciatyvos rezultatų.

<sup>22</sup> Žr. Specialiosios ataskaitos Nr. 19/2017 33–38 dalis.

32. Valstybės narės priskiria 20 % lėšų, surinktų iš muitų, surinkimo sąnaudoms, o likusią 80 % sumą perveda į ES biudžetą kaip pajamas. Surinkimo sąnaudų išlaikymo norma būtų pakankama<sup>23</sup>, kad būtų padengtos valstybių narių išlaidos, patiriamos muitinės IT sistemoms įgyvendinti. Tačiau pastebėjome, kad nė viena valstybė narė nenurodė, kad ėmėsi tokių veiksmų. Vietoj to jos panaudojo lėšas iš nacionalinio biudžeto ir ES struktūrinių fondų muitinės IT sistemų plėtrai finansuoti.

#### Ilgas sprendimų priėmimo procesas dėl daugiapakopės valdymo struktūros, apimančios Komisiją ir valstybes nares

33. Plėtojant muitinės IT sistemas reikalingas Komisijos ir valstybių narių dalyvavimas, glaudus koordinavimas ir daugelio dalyvių sutarimas keliais lygmenimis (žr. **11 dalį**). Pats IT plėtojimo procesas yra sudėtingas, o sprendimų priėmimą dar labiau apsunkina specifinės nacionalinės muitinių operacijų ypatybės ir valstybių narių skirtumai, susiję su pažanga ir pajėgumais muitinės IT srityje.

34. Komisija, atlikdama koordinavimo vaidmenį, jau susidūrė su šia valdymo struktūra įgyvendinant esamas muitinių sistemas, visų pirma pirmosios kartos tranzito sistemą (nauja kompiuterizuota tranzito sistema). Tai parodė, kad sutarimas dėl visų projekto įgyvendinimo aspektų yra sudėtinga ir daug laiko reikalaujanti užduotis<sup>24</sup>.

35. Atsižvelgiant į muitinės IT projektų sudėtingumą, Komisija kiekvienam projektui taikė išsamius orientyrus, skirtus veiklos planavimui ir stebėsenai supaprastinti. Šie pagrindiniai orientyrai yra suskirstyti pagal pagrindinius projekto etapus ir yra susiję su atitinkamų

---

<sup>23</sup> 2017 m. valstybės narės daugiau nei 4 milijardus eurų priskyrė surinkimo sąnaudoms. Atskiros valstybės narės lygmeniu priskirtos lėšos skyrėsi nuo 3 milijonų eurų iki 1 milijardo eurų.

<sup>24</sup> Į laiką, reikalingą naujai kompiuterizuotai tranzito sistemos sukurti, t. y. 12 metų, buvo atsižvelgiama vertinant, kiek laiko reikia naujoms sistemoms sukurti pagal Visuotinės sąmatos tyrimo dokumento iteraciją Nr. 1, skirtą IT generaliniam planui.

dokumentų ar veiksmų patvirtinimu valstybėms narėms atstovaujančiose valdymo institucijose<sup>25</sup>.

36. Aptarėme šių etapų taikymą, naudodami penkių projektų pavyzdį (žr. **23 dalį**). Visais atvejais Komisijos susitarimas su valstybėmis narėmis dėl pradinių etapų (ekonominių argumentų ir (arba) vizijos dokumento) buvo atidėtas<sup>26</sup>.

### ***Komisija pavėluotai pranešė apie vėlavimus***

37. Kai kurios valstybės narės ir prekybos atstovai (pavyzdžiui, importuotojai, muitinės tarpininkai, transporto bendrovės ir logistikos paslaugų teikėjai) pradėjo abejoti IT projektų terminų įgyvendinamumu iš karto po to, kai buvo patvirtinti pagrindiniai planavimo dokumentai 2013 m. ir 2014 m. Nepaisant to, 2016 m. Komisijos oficialiuose strateginio planavimo dokumentuose ir ataskaitose buvo toliau nurodoma, kad iki 2020 m. bus įgyvendintos visos SMK IT sistemos ir keli kiti ne SMK daugiamečio strateginio plano projektai (žr. **2 langelį**).

#### **2 langelis. Komisijos ataskaitose (iki 2016 m.) nurodyta, kad IT sistemos bus įgyvendintos iki 2020 m.**

Nė vienoje 2014 m., 2015 m. ir 2016 m. programos „Muitinė 2020“ pažangos ataskaitoje Komisija nenurodė, kad SMK IT sistemos nebus įgyvendintos iki 2020 m. (žr. **46 dalį**).

2016 m. e. muitinės pažangos ataskaitoje (paskelbtoje 2017 m. liepos mėn.) Komisija pripažino, kad buvo vėluojama įgyvendinti keletą projektų. Tačiau, atsižvelgiant į 2016 m. pasiektą pažangą, ji pareiškė, kad dar buvo įmanoma laiku įgyvendinti projektus.

Panaši informacija pateikta 2014 m. ir 2015 m. e. muitinės pažangos ataskaitose.

<sup>25</sup> Muitų politikos grupė (MPG) ir Elektroninė muitinės koordinavimo grupė (EMKG).

<sup>26</sup> Dviem atvejais („Surveillance 3“ ir registruotųjų eksportuotojų sistemos) buvo įmanoma pasiekti ir išlaikyti pradinį (2014 m. daugiamečio strateginio plano) įgyvendinimo terminą. Kitais dviem atvejais (Centralizuoto muitinio įforminimo ir Importo kontrolės sistemos tobulinimo) projektai buvo suskirstyti į etapus, kuriais galutinis įgyvendinimo terminas pratęsiamas po 2020 m. Aptariant ES vieno langelio sistemą, projektas buvo suskirstytas į keletą paprojekčių, ir dar nėra žinoma apie bendrą jo įgyvendinimą.

38. Kai 2014 m. birželio mėn. Komisija nustatė problemų, susijusių su išteklių buvimu ir galimais vėlavimais įgyvendinant SMK darbo programą, ji nepakeitė įgyvendinimo terminų SMK darbo programoje ar daugiamečiame strateginiame plane. Vietoje to ji parengė naują vidaus išteklių pagrįstą veiklos planą ir pasiūlė jį įgyvendinti tuo pačiu metu. Dėl to daugiamečio strateginis planas ir (arba) SMK darbo programa buvo naudojami vykdant išorės veiksmus, o veiklos planas, kuriame atsispindėjo tikrovė, daugiausia buvo naudojamas viduje. Nuo 2015 m. vidaus veiklos plane buvo numatyti ilgesni terminai nei tie, kurie buvo numatyti daugiamečiame strateginiame plane ir (arba) SMK darbo programoje, ir buvo įtraukti projektai, kurie bus įgyvendinti po 2020 m. SMK termino.

39. Abi planavimo priemonės buvo įgyvendinamos atskirai, vykdant muitinės IT sistemų plėtrą iki 2017 m., kai jos buvo suderintos po Komisijos atliktos peržiūros („tikroviškumo tikrinimas“). Po šios peržiūros buvo persvarstytas 2017 m. daugiamečio strateginis planas ir keleto IT sistemų diegimo terminai buvo atidėti po SMK privalomo 2020 m. termino. Todėl Komisija buvo įpareigota parengti atnaujintą SMK darbo programą ir pasiūlyti SMK reglamento pataisą (žr. **21 dalį**).

40. Dviejų planavimo priemonių buvimas rodo, kad Komisija žinojo apie vėlavimus. Dėl sprendimo šios informacijos neįtraukti į jos oficialias ataskaitas suinteresuotieji subjektai (pavyzdžiui, Europos Parlamentas, kitos ES institucijos, kurioms nebuvo atstovaujama programos „Muitinė 2020“ valdymo struktūroje, taip pat suinteresuotosios įmonės ir piliečiai) negalėjo būti visapusiškai informuoti apie vėlavimo keliamus pavojus realiuoju laiku.

#### ***Pradinis pasirinktas diegimo metodas nebuvo ekonomiškai efektyviausias***

41. Kai buvo parengta programa „Muitinė 2020“, Komisija atliko tyrimą, kuriuo buvo nustatyti IT sistemų įgyvendinimo terminai ir Sąjungos komponentams reikalingas biudžetas (žr. **26 dalį**). Atrinktas diegimo metodas buvo daugiausia decentralizuotas. Šis sprendimas buvo priimtas neatsižvelgiant į tai, kad centralizuotas įgyvendinimas buvo ekonomiškai efektyviausias variantas (žr. **3 langelį**).

### **3 langelis. Valstybių narių atmetas centralizuoto diegimo metodas**

Savo poveikio vertinime Komisija pateikė keturis programos „Muitinė 2020“ scenarijus, kurie iš esmės skyrėsi Komisijos centralizuoto diegimo arba kiekvienos valstybės narės decentralizuoto diegimo laipsniu. Labiausiai centralizuoto IT sistemų įgyvendinimo pasirinktis apėmė bendrą klientų aptarnavimo proceso įgyvendinimą ir prekybininko sąsajos kūrimą.

Šiam centralizuotam sprendimui reikėjo didesnio biudžeto programai „Muitinė 2020“ įgyvendinti (apskaičiuota suma buvo apie 200 milijonų eurų, palyginti su pasirinkta galimybe). Tačiau ji taip pat užtikrino didelę masto ekonomiją (vienas centralizuotai investuotas euras galėjo padėti sutaupyti keturis eurus valstybėse narėse).

Šis scenarijus nebuvo pasirinktas, nes valstybės narės nusprendė, kad decentralizuotas sprendimas geriau atitiktų konkrečius nacionalinius reikalavimus ir sušvelnintų nesėkmingo projekto įgyvendinimo riziką.

42. Vėliau, individualių diskusijų dėl projekto apimties metu valstybės narės paprašė, kad ES įdiegtų tam tikrus IT sistemų komponentus centriniu lygmeniu. Tai lėmė ekonomiškai efektyvesnį sprendimą dėl masto ekonomikos, tačiau reikėjo skirti daugiau išteklių pagal programą „Muitinė 2020“, kurie buvo neplanuoti (žr. **27 dalį**).

### ***Programos „Muitinė 2020“ tikslai ir ataskaitų teikimo tvarka nėra tinkami IT sistemų įgyvendinimui stebėti***

43. Konkretūs ir su veikla susiję tikslais įgyvendinant IT sistemas pagal programą „Muitinė 2020“ yra pernelyg bendro pobūdžio, kad juos būtų galima stebėti ir teikti ataskaitas (pavyzdžiui, „kompiuterizuoti“ arba „plėtoti, tobulinti, eksploatuoti ir remti muitinėms skirtas Europos informacines sistemas“). Be to, kadangi konkrečios IT sistemos, kurios turi būti įdiegtos, nebuvo įtrauktos į pirmiau minėtus programos „Muitinė 2020“ tikslus, nėra atliekama tinkama jų stebėseną esamose ataskaitose.

44. Pagal veiksmingumo matavimo sistemą (VMS), skirtą programai „Muitinė 2020“ įvertinti, nustatomi keturi naujų IT sistemų įgyvendinimo rodikliai:

1. IT projektų skaičius „mokslinių tyrimų“ etapu;
2. IT projektų skaičius „vystymo“ etapu;

3. naujų IT sistemų skaičius „įgyvendinimo“ etapu; ir

4. IT projektų skaičius „patvirtinimo“ etapu;

45. Nustatėme, kad pirmiesiems trims rodikliams nėra nustatyti tikslai, o ketvirtajam rodikliui buvo nustatytas tikslas tik pasiekti, kad 50 % IT projektų atitiktų reikalavimus („patvirtinimo“ statusas). Šis tikslas nebuvo reikšmingas, nes projektui gali būti suteiktas „patvirtinimo“ statusas vien dėl atlikto daugiamečio strateginio plano persvarstymo, net jei nėra pasiekta reali pažanga įgyvendinant IT sistemą. Todėl keturi rodikliai, sukurti IT įgyvendinimui vertinti, nesuteikia galimybės nustatyti vėlavimą ir pranešti apie jį.

46. Komisija skelbia metines programos „Muitinė 2020“ įgyvendinimo pažangos ataskaitas. Trijose programos „Muitinė 2020“ pažangos ataskaitose, paskelbtose iki audito (2014 m., 2015 m. ir 2016 m.), informacija apie IT sistemų diegimą yra ribota. Visose trijose ataskaitose teigiama, kad nauji pokyčiai daugiausia vyksta atsižvelgiant į planavimą. Trijų ankstesnių metų e. muitinės pažangos ataskaitose pateikiama išsamesnė informacija apie IT sistemų diegimo lygį, tačiau nepateikiama informacija apie planuojamų terminų nesilaikymo riziką. Atsižvelgiant į vėlavimą kurti ir diegti naujas IT sistemas, programos „Muitinė 2020“ pažangos ataskaitose nepateiktas suderintas ir išsamus požiūris<sup>27</sup> į programos įgyvendinimą.

47. Komisija gauna informaciją apie išlaidas, kurias valstybės narės patiria reguliariai plėtodamos IT sistemų nacionalinius komponentus. Ši informacija yra renkama ir pateikiama e. muitinės pažangos ataskaitose. Tačiau valstybių narių pateikta informacija nėra nei išsami, nei palyginama. Savo tyrime patvirtinome šį ribotumą, kuris neleido apskaičiuoti bendrų išlaidų (Sąjungos ir nacionalinių komponentų), skirtų IT sistemoms diegti. Nepatikima informacija apie išleistas sumas neleidžia Komisijai tinkamai įvertinti, ar IT projektų įgyvendinimas yra veiksmingas ir naudingas modernizuojant muitų sąjungą.

---

<sup>27</sup> Programos „Muitinė 2020“ pažangos ataskaitose skiriamas tik vienas puslapis naujoms IT sistemoms aptarti (iš maždaug 15 puslapių), nes tik keturi iš 68 (rezultatų) rodiklių yra susiję su naujomis IT sistemomis.

## **IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

48. Muitinės procesai gali turėti labai didelę įtaką prekybai, muitų rinkimui ir piliečių saugai bei saugumui. Šių procesų modernizavimas yra ES veikimo pagrindas. Praėjus dešimčiai metų po e. muitinės sprendimo priėmimo, pastebėjome pažangą diegiant IT sistemas, kad būtų sukurta nepopierinė muitinės ir prekybos aplinka. Tačiau šios sistemos dar nėra visiškai įgyvendintos.

49. Darome išvadą, kad:

- diegiant 7 iš 17 SMK IT sistemų bus nesilaikoma 2020 m. termino; kai kurios iš jų yra pagrindinės sistemos, kaip antai SMK importo kontrolės sistemos tobulinimas ir SMK centralizuotas muitinis įforminimas importo atvejais (žr. **19–21 punktus**);
- yra rizika, kad nebus laikomasi naujo 2025 m. termino (žr. **22 dalį**);
- Komisijos nustatytas pradinis IT sistemų diegimo terminas tapo neįgyvendinamas dėl kai kurių projektų apimties pokyčių (žr. **24–25 dalis**);
- Sąjungos komponentų IT sistemų diegimo faktinės išlaidos buvo žymiai didesnės nei pradiniam plane įvertintos išlaidos, ir Komisija neskyrė pakankamai išteklių šiems projektams (žr. **26–29 dalis**);
- nepakankamas valstybių narių skiriamas biudžetas buvo viena iš pagrindinių vėlavimo priežasčių (žr. **30–32 dalis**);
- ilgas sprendimų priėmimo procesas lėmė vėlavimą įgyvendinant kai kurias IT sistemas dėl daugiapakopės valdymo struktūros, apimančios Komisiją ir valstybes nares (žr. **33–36 dalis**);
- Komisija vėlavo pranešti apie vėlavimą įgyvendinant IT sistemas (žr. **37–40 dalis**);
- sprendimas, koku mastu centralizuoti IT plėtrą ES lygmeniu, ne visada buvo pagrįstas ne tik sąnaudų efektyvumu, bet ir konkrečiais valstybių narių nacionaliniais reikalavimais bei nesėkmingo projekto įgyvendinimo rizika (žr. **41 ir 42 dalis**);

- programos „Muitinė 2020“ tikslai ir ataskaitų teikimo tvarka nėra tinkami, kad būtų galima tinkamai stebėti IT sistemų įgyvendinimą (žr. **43–47 dalis**).

50. Rekomenduojame, kad Komisija atsižvelgtų į patirtį, įgytą įgyvendinant programą „Muitinė 2020“ ir Komisijos taikomą IT projektų valdymo metodą, kaip pabrėžiama daugiamečiame strateginiame plane dėl būsimų muitinių programų.

#### **Pirma rekomendacija. Programų modelio tobulinimas siekiant įgyvendinti IT**

Įgyvendinant būsimą Muitinės programą Komisija turėtų siūlyti:

- a) tikslus, kurie aiškiai susiję su planuojamomis IT sistemomis ir
- b) tikslus, kurie būtų tikslūs ir išmatuojami.

Įgyvendinimo terminai: 2020 m.

#### **Antra rekomendacija. IT projekto įgyvendinimo laiko, išteklių ir apimties įverčių tobulinimas**

Įgyvendinant būsimas muitinių programas Komisija turėtų:

- a) rengiant tvarkaraščius ir skiriant išteklius, užtikrinti, kad būtų tinkamai atsižvelgta į ankstesnių programų patirtį (pavyzdžiui, riziką, susijusią su IT aplinka ir projekto sudėtingumu); ir
- b) valstybėms narėms būtų suteikiama tinkama informacija, kad laiku būtų priimtas pagrįstas sprendimas dėl projektų apimties;

Įgyvendinimo terminai: 2020 m.

**Trečia rekomendacija. Bendradarbiavimo supaprastinimas diegiant IT**

Komisija turėtų:

- a) stebėti riziką, kad valstybė narė gali nesilaikyti nacionalinių komponentų įgyvendinimo terminų, ir ankstyvuoju etapu nustatyti galimus sprendimus bei palengvinti jų taikymą nacionaliniu lygmeniu;
- b) sudaryti palankesnes sąlygas platesniam bendradarbiavimu grindžiamam IT plėtojimui tarp valstybių narių.

Įgyvendinimo terminai: 2020 m.

**Ketvirta rekomendacija. Valdymo supaprastinimas gerinant komunikaciją**

Komisija turėtų supaprastinti muitinės IT sistemų valdymo plėtojimą, užtikrinant efektyvesnį ir greitesnį bendravimą su valstybėmis narėmis, pavyzdžiui, naudojant papildomus keitimosi informacija sprendinius, kad būtų galima neatidėliojant priimti sprendimus.

Įgyvendinimo terminai: 2020 m.

**Penkta rekomendacija. Skaidrus ataskaitų teikimas apie IT įgyvendinimą**

Komisija turėtų:

- a) laiku ir skaidriai informuoti visus suinteresuotuosius subjektus, susijusius su IT sistemų diegimu ES ir valstybių narių lygmeniu, apie vėluojantį įgyvendinimą ir išlaidas, reikalingas Sąjungos ir ne nacionaliniams komponentams įdiegti, ir
- b) nustatyti atitinkamą ataskaitų teikimo tvarką ir bendro įgyvendinimo lygio bei atskirų projektų rodiklius kitose muitinių programų veiksmingumo matavimo sistemose ir pateikti reikalingus ataskaitų dokumentus.

Įgyvendinimo terminai: 2021 m.

Šią specialiąją ataskaitą priėmė V kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Lazaros S. LAZAROU, 2018 m. rugsėjo 26 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*

*Pirmininkas*

Klaus-Heiner LEHNE

## IT PROJEKTŲ APRAŠYMAS

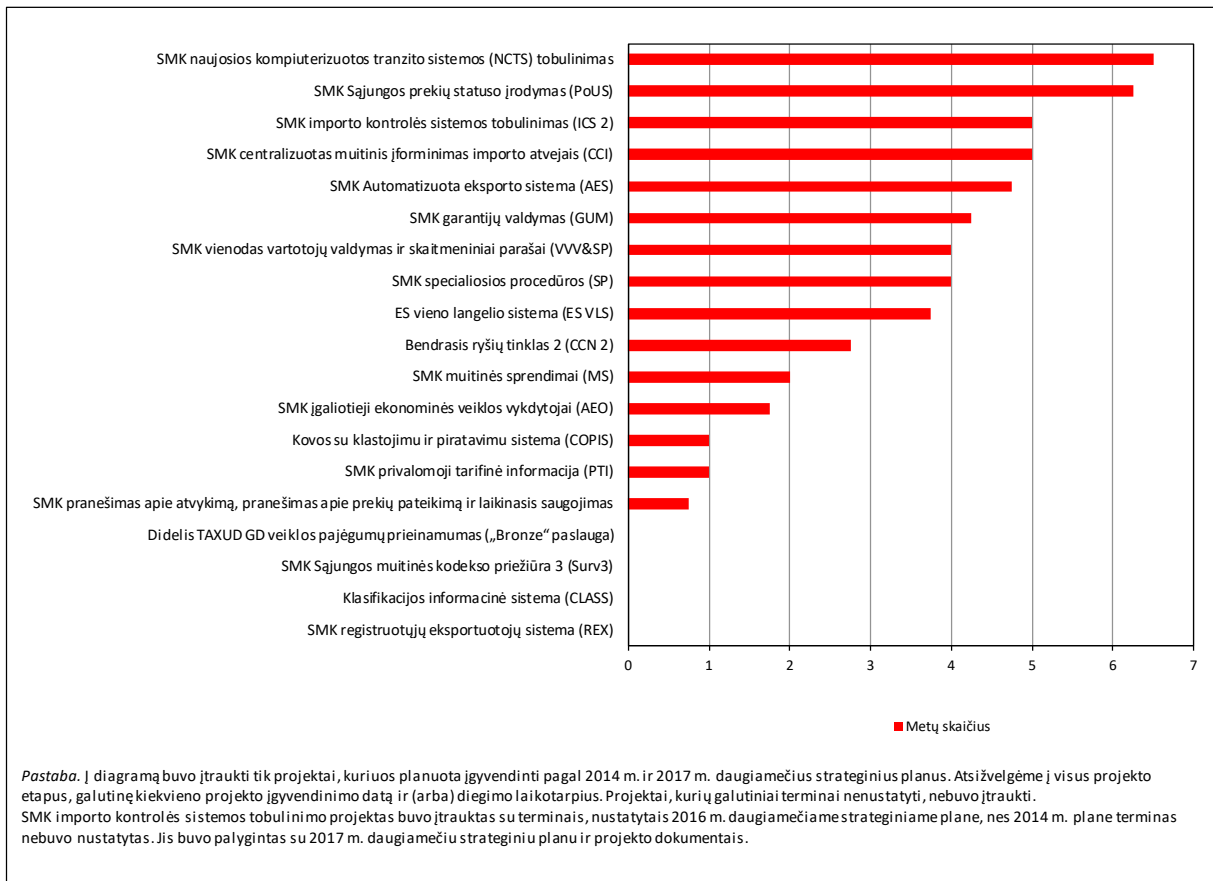
<b>SMK SISTEMOS</b>	
<b>SMK muitinės sprendimai</b>	Projekto tikslas – suderinti procesus, susijusius su prašymo priimti muitinės sprendimą pateikimu, sprendimo priėmimu ir sprendimo valdymu visoje ES.
<b>SMK privalomoji tarifinė informacija (PTI)</b>	Projekto tikslas – atnaujinti esamą transeuropinę EBTI-3 sistemą ir „Surveillance 2“ sistemą, laikantis SMK ir jo nuostatų (pavyzdžiui, galiojimo laikotarpio pakeitimai). Projektas glaudžiai susijęs su „Surveillance 3“ sistema.
<b>SMK įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų (AEO) sistemos tobulinimas</b>	Šio projekto tikslas – tobulinti darbo procesus, susijusius su prašymais suteikti įgaliotojo ekonominės veiklos vykdytojo statusą ir leidimais, atsižvelgiant į SMK teisinių nuostatų pakeitimus.
<b>SMK Automatizuota eksporto sistema (AES)</b>	Šiuo projektu įgyvendinami SMK eksporto ir išvežimo reikalavimai, ir jį sudaro dvi dalys: transeuropinė (AES) ir nacionalinė (Nacionalinių eksporto sistemų tobulinimas) dalys.
<b>SMK naujosios kompiuterizuotos tranzito sistemos (NCTS) tobulinimas</b>	Transeuropinio projekto tikslas – tobulinti esamą sistemą, kuria automatizuojamos tranzito procedūros ir kontroliuojamos gabenimo operacijos, kurioms taikoma TIR procedūra ES.
<b>SMK registruotųjų eksportuotojų sistema (REX)</b>	REX projekto tikslas – įgyvendinti sistemą, pagal kurią būtų teikiama naujausia ir išsami informacija apie registruotuosius eksportuotojus, įsisteigusius ne ES šalyse ir eksportuojančius prekes į ES pagal lengvatinės prekybos tvarką.
<b>Ekonominės veiklos vykdytojų registravimo ir identifikavimo sistemos posistemė 2 (EORI 2)</b>	Šiuo projektu siekiama patobulinti esamą transeuropinę EORI sistemą, kurioje registruojami ir identifikuojami ES ir trečiųjų šalių ekonominės veiklos vykdytojai.
<b>SMK pranešimas apie atvykimą, pranešimas apie prekių pateikimą ir laikinasis saugojimas</b>	Šio projekto tikslas – nustatyti pranešimo apie transporto priemonės atvykimą, prekių pateikimo ir laikinojo saugojimo deklaracijos naudojimo procesus ir remti valstybių narių vykdomą suderinimą.

<b>SMK garantijų valdymas (GUM)</b>	Šio projekto tikslas – užtikrinti veiksmingą ir efektyvų skirtingų rūšių garantijų valdymą. Projektas turi tiek transeuropinį, tiek nacionalinį komponentą.
<b>SMK informacijos lapai (INF) specialiosioms procedūroms</b>	Šio projekto tikslas – sukurti naują transeuropinę administracinio bendradarbiavimo sistemą ir standartizuotą visų valstybių narių muitinių keitimosi informacija sistemą.
<b>SMK specialiosios procedūros</b>	Šio projekto tikslas – nustatant bendrus veiklos proceso modelius paspartinti, supaprastinti ir suderinti specialiąsias procedūras visoje Sąjungoje.
<b>Sąjungos muitinės kodekso priežiūra 3 (Surveillance 3)</b>	Šiuo projektu siekiama patobulinti „Surveillance 2+“ sistemą, kad būtų galima tvarkyti papildomą informaciją, gaunamą iš deklaracijų, ir pagerinti muitinės rizikos analizę, kovą su sukčiavimu, rinkos analizę, patikrą po muitinio įforminimo ir statistiką.
<b>SMK importo kontrolės sistemos tobulinimas (ICS 2) siekiant sustiprinti tiekimo grandinės saugumą įvežimo punktuose</b>	Projekto tikslas – sukurti naują visos Europos informacinę sistemą, kuri pakeistų esamą importo kontrolės sistemą (ICS). Pagrindinis tikslas – sustiprinti tiekimo grandinės saugumą, optimizuojant išankstinės informacijos apie krovinį teikimą ir sprendžiant saugos ir saugumo procesų ir (arba) duomenų kokybės trūkumus, kad būtų galima pagerinti rizikos analizę.
<b>SMK nacionalinių importo sistemų (NIS) tobulinimas</b>	Projekto tikslas – įgyvendinti visus SMK reikalavimus, susijusius su nacionaline importo sritimi. Ji apima nacionalines muitinės deklaracijų apdorojimo sistemas ir kitas susijusias sistemas.
<b>SMK centralizuotas muitinis įforminimas importo atvejais (CCI)</b>	Projekto tikslas – sukurti transeuropinę sistemą, kuri sudarytų sąlygas prekybininkams centralizuoti muitinės deklaracijų dėl importo pateikimą vienoje muitinės administracijoje, o prekės būtų fiziškai pristatomos kitoje valstybėje (-ėse) narėje (-ėse).
<b>SMK Sąjungos prekių statuso įrodymas (PoUS)</b>	Projekto tikslas – sukurti naują transeuropinę sistemą Sąjungos prekių statusą įrodančių elektroninių dokumentų saugojimui, tvarkymui ir paieškai.
<b>SMK vienodas vartotojų valdymas ir skaitmeninis parašas (VVV&amp;SP) (tiesioginė verslininkų prieiga prie EIS)</b>	VVV&SP projekto tikslas – įgyvendinti sistemą, kuria prekybininkams suteikiama tiesioginė ir suderinta prieiga prie naujų ES masto paslaugų, įskaitant centrinės paslaugas.

<b>Ne SMK SISTEMOS (minimos ataskaitoje)</b>	
<b>ES vieno langelio aplinka, skirta muitinėms</b>	ES vieno langelio aplinkos, skirtos muitinei, tikslas – sudaryti sąlygas ekonominės veiklos vykdytojams vienu metu elektroniniu būdu pateikti visą informaciją, kurios reikalaujama muitų ir ne muitų teisės aktuose, susijusiuose su ES tarpvalstybiniu prekių judėjimu.
<b>COPIS (kovos su klastojimu ir piratavimu sistema)</b>	COPIS siekiama sustiprinti intelektinės nuosavybės teisių apsaugą gerinant bendradarbiavimą ir keitimąsi informacija tarp teisių turėtojų ir valstybių narių muitinių administracijų bei tarp visų valstybių narių muitinės įstaigų.
<b>Klasifikacijos informacinė sistema (CLASS)</b>	Projekto tikslas – plėtoti tarifinio klasifikavimo informacinę sistemą, veikiančią kaip bendra platforma, per kurią būtų pateikiama ir lengvai prieinama visa klasifikavimo informacija.
<b>Bendrasis ryšių tinklas 2 (CCN 2)</b>	CCN 2 – tai išplėtotas dabartinis CCN, kuris yra uždara ir saugi tinklo infrastruktūra, kurią teikia Komisija, kad būtų lengviau keisti informacija tarp muitinės ir mokesčių srities nacionalinių institucijų.
<b>Didelis TAXUD GD veiklos pajėgumų prieinamumas</b>	Pagal šį projektą Komisija ketina užtikrinti aukštus ES muitinių sistemų komponentų ir IT paslaugų prieinamumo infrastruktūros pajėgumus.

**II PRIEDAS**

**PAPILDOMAS METŲ, REIKALINGŲ KIEKVIENAM PROJEKTUI ĮGYVENDINTI, SKAIČIUS,  
LYGINANT SU PRADINIŲ PLANAVIMU**



Šaltinis – Europos Audito Rūmai, remiantis 2014 m., 2016 m. ir 2017 m. daugiamečiais strateginiais planais ir importo kontrolės sistemos tobulinimo projekto dokumentais (išsamų IT projektų aprašymą žr. **I priede**).

## KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

### „VĒLAVIMAS ĮDIEGTI MUITINĖS IT SISTEMAS: KAS NEPASISEKĖ?“ PASTABAS

#### SANTRAUKA

V. Dėl santraukoje pateiktų rekomendacijų Komisija daro nuorodą į ataskaitos pabaigoje pateiktus savo atsakymus dėl kiekvienos rekomendacijos.

#### IVADAS

5. Komisija nori pabrėžti kitas nei EAR nurodytas priežastis, pavyzdžiui, suderinimo su Lisabonos sutartimi poreikį.

10. Komisija norėtų paaiškinti, kad atliekant auditą pagrindinis dėmesys skiriamas naujų muitinės IT sistemų kūrimui, o tai sudaro 10–30 proc. (atsižvelgiant į metus) programos IT išlaidų. Likusiomis IT skiriamomis lėšomis finansuojama jau įdiegta Europos informacinė sistema (EIS), tai yra operacijos, infrastruktūra, priežiūra ir aptarnavimo paslaugos.

#### PASTABOS

23. IT projektai, pavyzdžiui, su centralizuotu muitiniu įforminimu ir ES vieno langelio aplinka susiję projektai paprastai yra ypač sudėtingi. Kalbant apie ES vieno langelio aplinką, skirtą muitinėms, taip pat reikėtų pabrėžti, kad ji yra galimos būsimos iniciatyvos, kuri turi būti priimta iki 2020 m. (jeigu ją patvirtins kitos kadencijos Komisija), dalis.

25. Komisija norėtų pabrėžti, kad IT sistemų apimtį Komisijai ir valstybėms narėms reikėjo aptarti diskusijose ir tiksliau apibrėžti. Šios papildomos pastangos apibrėžti apimtį iš dalies nulėmė vėlavimą, nes priėmus sprendimą dėl SMK nebuvo galima iškart pradėti įgyvendinti projektą. Dėl kai kurių sistemų buvo susitarta, kad ES lygmeniu turėtų būti padaryti papildomi pakeitimai. Dėl apimties pokyčių ir suvaržymų, kurie dėl sistemų tarpusavio priklausomybės kyla nustatant jų kūrimo seką, taip pat dėl per 2016 m. atliktą apklausą valstybių narių paminėtų suvaržymų pradinis SMK nustatytas tvarkaraštis pasirodė esąs neįgyvendinamas.

28. Siekdama spręsti nepakankamo biudžeto problemą, Komisija nusprendė taip pat peržiūrėti projektų organizavimą ir sustiprinti projektams skiriamus žmogiškuosius išteklius.

Pavyzdžiui, 2016–2017 m. įdiegus įvairias nepakankamumo mažinimo priemones, visi dabartiniame daugiamečiame strateginiame plane (toliau – MASP, angl. *Multi-Annual Strategic Plan*) nustatyti importo kontrolės sistemos tobulinimo (ICS2) projekto etapai buvo sėkmingai įgyvendinti.

29. Reikėtų pabrėžti, kad, remiantis dabartinėmis prognozėmis ir reikalaujama IT plėtra, Komisija 2021–2027 m. programavimo laikotarpiu pasiūlė skirti bendrą 950 mln. EUR sumą, palyginti su 2014–2020 m. laikotarpiui skirta 522,9 mln. EUR suma.

36. Reikėtų pastebėti, kad, kaip EAR pripažino 26 išnašoje, nurodyti vėlavimai susiję tik su pradiniais, o ne su teisiškai privalomais techninių sąlygų projekto etapais, susijusiais su techninių sąlygų parengimu ir IT sistemų diegimo pradžia. Paminėtina, kad buvo nuspręsta laikytis požiūrio, jog ES vieno langelio aplinka, skirta muitinėms, yra galimos būsimos iniciatyvos, kuri turi būti priimta iki 2020 m. (jeigu ją patvirtins kitos kadencijos Komisija), dalis. Dėl šios priežasties kol kas jos negalima planuoti ir dar nežinoma, kada ji bus visapusiškai įgyvendinta. Atsižvelgiant į tai, šiuo metu tai nėra veikla, kuri turi būti įgyvendinta per teisiškai privalomą terminą.

37. Komisija norėtų pabrėžti, kad nuo tada, kai buvo priimtas sprendimas dėl SMK, diskusijos dėl IT projektų planavimo, tarpusavio priklausomybės, prioritetų nustatymo ir įgyvendinamumo buvo atviro ir konstruktyvaus Komisijos, valstybių narių ir ES prekybos asociacijų atstovų tarpusavio

dialogo dalis. Šie informacijos mainai vyko pagal nustatytą e. muitinės valdymo sistemą. 2016 m. balandžio 11 d. Įgyvendinimo sprendimo, kuriuo nustatoma SMK darbo programa, 10 konstatuojamojoje dalyje aiškiai nurodoma, kad reikia skirti dėmesį padarytai pažangai siekiant sutartų tikslų, atsižvelgiant į elektroninių sistemų, kurių diegimas turi būti užbaigtas 2019 ir 2020 m., platų užmojį ir sudėtingumą. Imdamasi tolesnių su tuo susijusių veiksmų, Komisija 2016 m. viduryje pradėjo apklausą, siekdama sužinoti valstybių narių ir prekybos atstovų nuomonę dėl įgyvendinamumo ir prioritetų nustatymo. Tai buvo tolesnių susitarimų dėl peržiūrėto planavimo pagrindas, kaip nustatyta ir sutarta 2017 m. MASP. Kai tik buvo susitarta dėl išsamaus planavimo, Komisija pateikė savo pasiūlymą dėl SMK 278 straipsnio pakeitimo.

38. Komisija parengė ištekliais pagrįstą vidaus planą, kad nustatytų vėlavimų padarinius ir išnagrinėtų jų pašalinimo galimybes.

Nors SMK nustatyti terminai išliko nepakitę, Komisija, rengdama antrąją SMK darbo programą (kuri turėjo būti pradėta įgyvendinti 2015 m. viduryje, 2016 m. balandžio mėn. Komisijos sprendimas, atsižvelgiant į SMK nustatytą teisiškai privalomą 2020 m. pabaigos terminą), aptarė juos su valstybėmis narėmis ir prekybos atstovais. Komisija mano, kad šiuo klausimu ji išliko visiškai skaidri valstybių narių ir prekybos atstovų atžvilgiu.

40. Komisija ir toliau laikosi visapusiško skaidrumo valstybių narių atžvilgiu. Nuo pirmųjų planavimo etapų atitinkamų valstybių narių muitinės administracijos ir Komisija atvirai aptarinėjo vėlavimų riziką. Būtent šiomis aplinkybėmis su jomis buvo pasiektas susitarimas laikytis pradinio pirmųjų IT sistemų planavimo terminų, taip pat sutarta, kad Komisija ir valstybės narės atidžiai stebės kitų sistemų planavimą.

43. Kalbant apie EAR pastabą dėl programos „Muitinė 2020“ tikslų ir ataskaitų teikimo tvarkos tinkamumo, Komisija nurodo savo atsakymą dėl pirmos rekomendacijos.

46. Komisija norėtų paaiškinti, kad teikiant ataskaitas apie muitinės IT sistemų veikimą ir kūrimą, programos „Muitinė 2020“ pažangos ataskaitose pateikiama informacija yra ribota siekiant išvengti jos dubliavimo, nes šias ataskaitas papildė e. muitinės pažangos ataskaitos. Tiek su programos „Muitinė 2020“ pažangos ataskaitomis, tiek su e. muitinės pažangos ataskaitomis galima susipažinti interneto svetainėje *Europa*.

## **IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

49.

Pirma įtrauka.

Siekdamos kuo labiau sumažinti vėlavimų poveikį, Komisija ir valstybės narės susitarė dėl prioritetų ir sekos nustatymo. Tai buvo padaryta 2016 m. surengus apklausą, po kurios parengtas naujas 2017 m. daugiamečių strateginis planas (MASP).

Devinta įtrauka.

Žr. Komisijos atsakymą į 46 dalies pastabas.

### **Pirma rekomendacija. Programų modelio tobulinimas siekiant įgyvendinti IT**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

Komisija, atsižvelgdama į savo pasiūlymą dėl kitos daugiamečių finansinės programos, vadovavosi geresnio reglamentavimo principu, kad nustatytų tikslus ir išmatuojamus tiek bendruosius, tiek konkrečius, programų tikslus. Dėl šių pasiūlymų šiuo metu derasi teisėkūros institucijos.

### **Antra rekomendacija. IT projekto įgyvendinimo laiko, biudžeto ir apimties sąmatų tobulinimas**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

Komisija tai pat nori pabrėžti, kad vertina savo programas tarpiniu ir galutiniu jų įgyvendinimo etapais ir užtikrina, kad per vertinimus įgyta patirtimi būtų pasinaudota rengiant naujų programų politiką. Ši tvarka buvo taikyta rengiant dabartinę programą, ir to rezultatas visų pirma – sukurta programos „Muitinė 2020“ veiksmingumo matavimo sistema, taip pat nustatyti konkretūs ir išmatuojami tikslai. Į visas programos „Muitinė 2014“ galutinio vertinimo rekomendacijas buvo atsižvelgta. EAR taip pat turėtų atkreipti dėmesį į tai, kad programos „Muitinė 2020“ tikslai yra išsamių teisinių derybų rezultatas.

#### **Trečia rekomendacija. Bendradarbiavimo supaprastinimas diegiant IT**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

#### **Ketvirta rekomendacija. Valdymo supaprastinimas gerinant komunikaciją**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

#### **Penkta rekomendacija. Skaidrus ataskaitų teikimas apie IT įgyvendinimą**

Komisija šiai rekomendacijai pritaria.

Dėl a punkto Komisija norėtų pabrėžti, kad ji gali informuoti suinteresuotuosius subjektus apie nacionaliniams komponentams reikalingas išlaidas tik tada, jeigu valstybės narės tokią informaciją pateikia Komisijai.

Dėl b punkto Komisija nori pabrėžti, kad, atsižvelgdama į laikotarpio vidurio vertinimo išvadas, ji jau rengia dabartinės programos „Muitinė 2020“ veiksmingumo matavimo sistemos atnaujinimą, siekdama supaprastinti esamą rodiklių rinkinį ir skirti daugiau dėmesio IT rodikliams. Būsimos maitinės programos po 2020 m. pagrindiniai rodikliai nustatyti Komisijos pasiūlymo 2 priede. Keturi iš aštuonių pagrindinių rodiklių susiję su IT sistemomis, įskaitant naują SMK įgyvendinimo rodiklį, kuriuo matuojama procentinė užbaigtų SMK elektroninių sistemų įgyvendinimo etapų dalis. Kalbant apie ataskaitų teikimo tvarką, programos „Muitinė 2020“ 2017 m. pažangos ataskaitoje pateikiamos aiškios nuorodos į ją papildančią e. maitinės pažangos ataskaitą ir išsamiau apžvelgiama EIS įgyvendinimo padėtis.

<b>Įvykis</b>	<b>Data</b>
Audito planavimo memorandumo (APM) patvirtinimas / Audito pradžia	2017 11 29
Ataskaitos projekto oficialus išsiuntimas Komisijai (ar kitam audituojamajam subjektui)	2018 7 12
Galutinės ataskaitos priėmimas po prieštaravimų procedūros	2018 9 26
Visomis kalbomis gauti Komisijos (ar kito audituojamojo subjekto) oficialūs atsakymai	Anglų k.: 2018 10 5 Kitos kalbos: 2018 11 7

PDF

ISBN 978-92-847-0896-3

doi:10.2865/04081

QJ-AB-18-023-LT-N

HTML

ISBN 978-92-847-0943-4

doi:10.2865/790326

QJ-AB-18-023-LT-Q

Šio audito metu mes nagrinėjome, ar programa „Muitinė 2020“ kartu su susijusiais muitų teisės aktais gali padėti įdiegti IT sistemas, kurios būtinos muitinės operacijoms ES tobulinti. Nustatėme, kad diegiant šias sistemas buvo nemažai vėlavimų, taigi kai kurios jų nebus prieinamos iki 2020 m. termino, nustatyto Sąjungos Muitinės kodekse. Vėlavimai buvo susiję su keletu veiksnių, visų pirma: kintančia projekto apimtimi, ES ir valstybių narių skiriamais nepakankamais ištekliais ir ilgu sprendimų priėmimo procesu dėl daugiapakopio valdymo struktūros.



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: [eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx)  
Interneto svetainė: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europos Sąjunga, 2018 m.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotraukas arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.