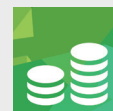


Sprawozdanie specjalne

Szereg opóźnień we wdrażaniu informatycznych systemów celnych: jak do nich doszło?

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V – Finansowanie Unii i administracja, której przewodniczy członek Trybunału Lazaros S. Lazarou. Kontrolą kierowała członek Trybunału Eva Lindström, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Katharina Bryan, szefowa gabinetu; Johan Stålhammar, attaché; Alberto Gasperoni, kierownik; José Parente, koordynator działania, a także kontrolerzy: Jitka Benešová, Josef Edelmann i Ilze Ozola.



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

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz skrótów	
Glosariusz	
Streszczenie	I-V
Wstęp	1-11
Unia celna jest jednym z filarów jednolitego rynku w Unii Europejskiej	1-3
Modernizacja unii celnej jest uwzględniana w planach działań UE od 2003 r.	4-7
Program „Cła 2020” to wykorzystywane aktualnie narzędzie finansowania wdrażania niezbędnych systemów informatycznych	8-10
Zarządzanie wdrażaniem systemów informatycznych w ramach unii celnej ma charakter wielowarstwowy	11
Zakres i metodyka kontroli	12-15
Uwagi	16-47
Opóźnienia we wdrażaniu nowych systemów informatycznych dla służb celnych	16-22
Opracowanie niektórych kluczowych systemów informatycznych wymaganych przez unijny kodeks celny jest opóźnione i zakończy się po 2020 r.	19-21
Istnieje ryzyko niedotrzymania nowego zaproponowanego terminu ustalonego na 2025 r.	22
Głównymi przyczynami opóźnień były zmiany zakresu, przydział niewystarczających zasobów i długi proces podejmowania decyzji	23-40
Komisja zgłosiła opóźnienia ze zwłoką	37-40
Początkowe podejście do opracowywania systemów nie było najbardziej opłacalne	41-42
Cele i zasady sprawozdawczości w programie „Cła 2020” nie są odpowiednie dla monitorowania wdrażania systemów informatycznych	43-47
Wnioski i zalecenia	48-50

Załącznik I – Opis projektów informatycznych

Załącznik II – Liczba lat potrzebnych dodatkowo do realizacji poszczególnych projektów informatycznych w porównaniu z początkowymi planami

Odpowiedzi Komisji

WYKAZ SKRÓTÓW

CPG – Grupa ds. Polityki Celnej

DG TAXUD – Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej

ECCG – Grupa Koordynacyjna ds. Elektronicznych Systemów Celnych

EIS – europejskie systemy informacyjne

MCC – zmodernizowany kodeks celny

UKC – unijny kodeks celny

GLOSARIUSZ

Opis projektów informatycznych wymienionych w sprawozdaniu znajduje się w **załączniku I**.

Komponenty krajowe systemów informacyjnych (komponenty pozaunijne) – wszystkie te komponenty systemów informacyjnych, które nie należą do komponentów unijnych (załącznik II C do rozporządzenia (UE) nr 1294/2013). Państwa członkowskie ponoszą koszty nabycia, opracowania, instalacji, utrzymania i codziennej eksploatacji komponentów pozaunijnych.

Komponenty UE systemów informacyjnych (komponenty unijne) – zasoby (takie jak sprzęt komputerowy, oprogramowanie, połączenia sieciowe) i usługi niezbędne w celu wspierania systemów informacyjnych wspólnych dla krajów uczestniczących (załącznik II B do rozporządzenia (UE) nr 1294/2013). UE ponosi koszty zakupu, rozwoju, instalacji, utrzymania i codziennego funkcjonowania komponentów unijnych.

Program prac dotyczący unijnego kodeksu celnego – program prac ustanowiono zgodnie z art. 280 unijnego kodeksu celnego. Obejmuje on środki przejściowe związane z systemami elektronicznymi i harmonogramy dla przypadków, w których systemy jeszcze nie działały w pierwszym dniu zastosowania UKC (1 maja 2016 r.).

Przedstawiciele sektora handlu – są to takie podmioty gospodarcze jak importerzy, agencje celne, firmy transportowe i logistyczne. Należą one do Grupy Kontaktowej ds. Handlu, która jest nieformalną platformą spotkań na szczeblu unijnym obejmujących konsultacje handlowe na temat zagadnień celnych i opracowywania polityki celnej.

Ramy pomiaru wyników – system monitorowania umożliwiający mierzenie postępu w realizacji programu „Cła 2020” za pomocą 86 wskaźników, obejmujących 68 wskaźników produktu/rezultatu i 18 wskaźników oddziaływania.

Sprawozdanie z postępów prac dotyczących realizacji programu „Cła 2020” – roczne sprawozdanie służące monitorowaniu realizacji programu zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) nr 1294/2013.

Sprawozdanie z postępu prac dotyczących realizacji programu e-Cła – roczne sprawozdanie służące ocenie postępów w realizacji projektu mającego na celu wyeliminowanie papierowej formy dokumentów w działalności służb celnych zgodnie z art. 12 decyzji 70/2008/WE.

Unijny kodeks celny (UKC) – zapewnia kompleksowe ramy obejmujące zasady i procedury celne na obszarze celnym UE przystosowane do realiów nowoczesnego handlu i nowoczesnych narzędzi komunikacji. Kodeks wszedł w życie w dniu 1 maja 2016 r., jednak nadal obowiązują niektóre postanowienia przejściowe, zwłaszcza dotyczące formalności celnych, które wciąż są stopniowo przekształcane w postać elektroniczną.

Uzasadnienie biznesowe i dokument koncepcyjny – dokumenty na potrzeby wstępnych faz projektu opracowywania systemów informatycznych, obejmujące szczegółowe określenie zakresu każdego projektu i poprzedzające decyzję o uruchomieniu prac technicznych w obszarze technologii informacyjnej.

Wieloletni plan strategiczny – narzędzie służące do zarządzania i planowania opracowane przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi zgodnie z art. 8 ust. 2 decyzji w sprawie elektronicznych systemów celnych. Określa ono ramy strategiczne i cele pośrednie w celu zarządzania projektami informatycznymi w spójny i skuteczny sposób.

Zakres projektu – elementy objęte projektem lub z niego wyłączone. Project Management Institute (Instytut Zarządzania Projektami) określa zakres projektu jako *prace niezbędne do wykonania w celu dostarczenia produktu lub usługi bądź osiągnięcia rezultatu o określonych cechach i funkcjach*.

Zespół ekspertów – zespoły ekspertów stanowią narzędzie pochodzące ze wspólnych działań programu „Cła 2020” służące gromadzeniu wiedzy fachowej na różne sposoby; w wymiarze lokalnym i tematycznym, tymczasowym i stałym. Narzędzie to pozwala państwom członkowskim pogłębić współpracę w ramach wdrażania polityki.

Zmodernizowany kodeks celny – wszedł w życie w dniu 24 czerwca 2008 r. Zgodnie z zawartym w nim przepisem miał zacząć obowiązywać najpóźniej od dnia 24 czerwca 2013 r. Kodeks nie został on jednak nigdy zastosowany, ponieważ uchylono go i zastąpiono unijnym kodeksem celnym.

STRESZCZENIE

- I. Unia celna jest jednym z filarów jednolitego rynku. Modernizacja procedur celnych, polegająca na opracowywaniu nowych systemów technologii informacyjnej (systemów informatycznych), stanowi istotny element funkcjonowania Unii Europejskiej (UE). Modernizacja powinna w znacznym stopniu przyczynić się do wzmocnienia aktywności gospodarczej i wzrostu oraz zwiększyć bezpieczeństwo i ochronę obywateli UE. Te korzyści powinny stanowić dla państw członkowskich niezbędne zachęty do inwestowania w systemy informatyczne dla służb celnych.
- II. Decyzja Komisji w sprawie elektronicznych systemów celnych, zmodernizowany kodeks celny i ostatecznie unijny kodeks celny ustanowiły drogę dla systemów informatycznych niezbędnych do modernizacji unii celnej oraz określiły ich kształt. W ramach programu „Cła 2020” finansowane są komponenty unijne systemów informatycznych. Oczekuje się, że państwa członkowskie opracują odpowiednie komponenty krajowe (komponenty pozaunijne) i pokryją związane z tym koszty. Zarządzanie wdrażaniem systemów informatycznych odbywa się w drodze wielowarstwowego procesu podejmowania decyzji z udziałem szeregu organów.
- III. Trybunał przeprowadził kontrolę dotyczącą tego, czy program „Cła 2020”, wraz z powiązаныmi przepisami celnymi, jest w stanie doprowadzić do powstania systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia operacji celnych w UE. Kontrola została przeprowadzona podczas etapu realizacji z zamiarem wniesienia wkładu w dyskusję na temat kolejnego programu dla służb celnych, który rozpocznie się w 2021 r. Trybunał zbadał, czy program zapewnia terminowe wdrażanie systemów informatycznych, a w stosownych przypadkach określił przyczyny opóźnień. Kontrola opierała się głównie na analizie dokumentów Komisji, protokołów i sprawozdań komitetów i grup roboczych oraz na wynikach ankiety przesłanej do państw członkowskich.
- IV. Trybunał stwierdził, że we wdrażaniu nowych systemów informatycznych dla unii celnej wystąpił szereg opóźnień, tak więc niektóre kluczowe systemy nie będą dostępne w terminie określonym w UKC na 2020 r. Opóźnienia spowodowane zostały przez kilka czynników, w szczególności: zmiany zakresu projektu, przydzielenie niewystarczających zasobów przez

UE i państwa członkowskie oraz długotrwały proces podejmowania decyzji wynikający z wielowarstwowej struktury zarządzania. Trybunał stwierdził także, że Komisja nie informowała odpowiednio o opóźnieniach oraz że cele programu „Cła 2020” i zasady sprawozdawczości nie są odpowiednie do monitorowania wdrażania systemów informatycznych. Początkowo opracowywanie systemów informatycznych opierało się przede wszystkim na podejściu zdecentralizowanym, co miało na celu ograniczenie ryzyka niezrealizowania projektów, ale odbyło się kosztem wydajności.

V. Trybunał zaleca, co następuje:

- a) Komisja powinna zaproponować, aby cele następnego programu dla służb celnych odnosiły się bezpośrednio do planowanych systemów informatycznych, a także zaproponować precyzyjne i mierzalne cele;
- b) Komisja powinna zapewnić, by doświadczenia z poprzednich programów zostały należycie uwzględnione, i zagwarantować państwom członkowskim odpowiednie informacje niezbędne do świadomego podjęcia decyzji na temat zakresu projektów w odpowiednim czasie;
- c) Komisja powinna monitorować ryzyko niedotrzymania przez państwo członkowskie terminów wdrożenia komponentów krajowych oraz na wczesnym etapie wskazać potencjalne rozwiązania i ułatwić ich zastosowanie na szczeblu krajowym, a także promować szersze zastosowanie osiągnięć w dziedzinie technologii informacyjnych w ramach współpracy;
- d) Komisja powinna usprawnić zarządzanie opracowywaniem systemów informatycznych dla służb celnych przez zapewnienie bardziej wydajnej i sprawnej komunikacji z państwami członkowskimi, na przykład przez stosowanie dodatkowych rozwiązań służących wymianie informacji, aby umożliwić podejmowanie decyzji bez opóźnień;
- e) Komisja powinna informować wszystkie zainteresowane podmioty związane z wdrażaniem systemów informatycznych na szczeblu UE i państw członkowskich, w odpowiednim czasie i w przejrzysty sposób, o opóźnieniach we wdrażaniu i o wydatkach na komponenty unijne i krajowe, a także powinna określić odpowiednie

zasady sprawozdawczości oraz wskaźniki dotyczące ogólnego poziomu wdrażania i poszczególnych projektów.

WSTĘP

Unia celna jest jednym z filarów jednolitego rynku w Unii Europejskiej

1. W 2018 r. przypada 50. rocznica ustanowienia unii celnej w Unii Europejskiej (UE). Unia celna oznacza zasadniczo brak ceł na granicach między państwami członkowskimi oraz ustanowienie wspólnych ceł na przywóz z państw trzecich.
2. Działanie UE jako dużego bloku handlowego zależy od efektywnego przepływu towarów na teren i z terenu unii celnej, jak również swobodnego przepływu towarów w ramach jednolitego rynku. Według najnowszych dostępnych statystyk łączna wartość przywozu i wywozu wynosiła około 3,7 bln euro¹. Kwota ta uwidacznia znaczenie handlu i unii celnej dla dobrobytu UE.
3. Ponadto przywozowe należności celne stanowią istotną część przychodów UE. W 2017 r. ich wartość wyniosła 20,3 mld euro i stanowiła 15% całego budżetu UE.



¹ Źródło: Dane statystyczne Eurostatu dotyczące światowego handlu za 2017 r.

Modernizacja unii celnej jest uwzględniana w planach działań UE od 2003 r.

4. Od momentu powstania unii celnej kilka kluczowych podmiotów wyraziło potrzebę jej modernizacji. Udoskonalenia powinny obejmować cyfryzację², wyeliminowanie papierowej formy dokumentów i ograniczenie biurokracji, co doprowadzi do ożywienia aktywności gospodarczej i wzrostu. Powinny one także zwiększyć bezpieczeństwo i ochronę obywateli UE oraz pozwolić na bardziej wydajny pobór należności celnych. Oczekiwane korzyści płynące z usprawnienia handlu unijnego dla konsumentów i przedsiębiorstw w UE mają zachęcić państwa członkowskie do inwestowania w systemy technologii informacyjnej (systemy informatyczne) w zakresie ceł.

5. W 2003 r. Komisja ustanowiła cel polegający na stworzeniu prostego systemu elektronicznego dla służb celnych i sektora handlu³. Publikacja decyzji w sprawie elektronicznych systemów celnych⁴ w 2008 r. jeszcze lepiej uwidoczniała znaczenia tego celu. W czerwcu 2008 r. wszedł w życie zmodernizowany kodeks celny⁵. Jego zamierzeniem była modernizacja unii celnej, w tym opracowanie szeregu systemów informatycznych i ich pełne uruchomienie do czerwca 2013 r. Z kilku przyczyn, w tym z powodu opóźnień we wdrażaniu

² Także Światowa Organizacja Celną uznaje cyfryzację za kluczową cechę zmodernizowanego środowiska celnego i opracowała model dojrzałości cyfrowych systemów celnych.

³ Zob. komunikat Komisji z dnia 24 lipca 2003 r. zatytułowany „Stworzenie prostego systemu elektronicznego dla sektorów ceł i handlu”.

⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu (Dz.U. L 23 z 26.1.2008, s. 21) (decyzja w sprawie elektronicznych systemów celnych).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny) (Dz.U. L 145 z 4.6.2008, s. 1), uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. (Dz.U. L 269 z 10.10.2013, s. 1). Zmodernizowany kodeks celny wszedł w życie w dniu 24 czerwca 2008 r. z założeniem, że zacznie obowiązywać najpóźniej od dnia 24 czerwca 2013 r.

niezbędnych systemów informatycznych⁶, zmodernizowanego kodeksu celnego nigdy nie zastosowano w praktyce.

6. W październiku 2013 r. przyjęto unijny kodeks celny (UKC)⁷, który zastąpił zmodernizowany kodeks celny, w ramach dążenia do osiągnięcia celu wyeliminowania papierowej formy dokumentów i wprowadzenia wymiany informacji opartej na systemach informatycznych. UKC obowiązuje od maja 2016 r., z okresem przejściowym do końca 2020 r. na wdrożenie systemów informatycznych. Systemy informatyczne związane z UKC są podobne do systemów wymaganych wcześniej na potrzeby zmodernizowanego kodeksu celnego.

7. W celu spełnienia wymagań określonych w decyzji w sprawie elektronicznych systemów celnych i UKC Komisja opracowała dokumenty planowania strategicznego służące opracowaniu odpowiednich systemów informatycznych dla służb celnych – wieloletni plan strategiczny⁸ i program prac w ramach UKC⁹. Wieloletni plan strategiczny uwzględnia harmonogram wdrażania programu prac w ramach UKC, ale obejmuje dodatkowe systemy informatyczne, które należy opracować.

⁶ Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (COM(2012) 64 final), przyjęty przez Komisję w dniu 20 lutego 2012 r.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz.U. L 269 z 10.10.2013, s. 1) (rozporządzenie w sprawie UKC).

⁸ Wieloletni plan strategiczny to narzędzie służące do zarządzania i planowania opracowane przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi zgodnie z art. 8 ust. 2 decyzji w sprawie elektronicznych systemów celnych. Określa ramy strategiczne i cele pośrednie zarządzania projektami informatycznymi. Po zatwierdzeniu każdej rewizji jest ona publikowana przez DG TAXUD.

⁹ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 29 kwietnia 2014 r. ustanawiająca program prac związanych z unijnym kodeksem celnym (2014/255/UE) (Dz.U. L 134 z 7.5.2014, s. 46) (program prac w ramach UKC na 2014 r.), uchylona decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2016/578 z dnia 11 kwietnia 2016 r. ustanawiającą program prac dotyczący rozwoju i wykorzystywania systemów teleinformatycznych przewidziany w unijnym kodeksie celnym (Dz.U. L 99 z 15.4.2016, s. 6) (program prac w ramach UKC na 2016 r.).

Program „Cła 2020” to wykorzystywane aktualnie narzędzie finansowania wdrażania niezbędnych systemów informatycznych

8. UE finansuje opracowywanie nowych systemów informatycznych wskazanych w wieloletnim planie strategicznym, jak również utrzymanie dotychczasowych systemów informatycznych w ramach ogólnego programu w obszarze ceł. Program „Cła 2020”¹⁰ zapewnia środki finansowe na komponenty unijne systemów informatycznych. Są to zasoby (takie jak sprzęt, oprogramowanie, połączenia sieciowe) i usługi niezbędne do wspierania systemów informacyjnych wspólnych dla UE i państw członkowskich. Zgodnie z oczekiwaniami państwa członkowskie powinny opracować komponenty krajowe (komponenty pozaunijne) i pokryć związane z tym koszty¹¹.

9. Komisja ustanowiła program „Cła 2020” w celu „wspierania funkcjonowania i modernizacji unii celnej, aby wzmacniać rynek wewnętrzny w drodze współpracy między uczestniczącymi państwami, ich organami celnymi i reprezentantami tych organów”. Łączny budżet tego programu wynosi 523 mln euro na okres siedmiu lat (tj. około 75 mln euro rocznie)¹². Program „Cła 2020” jest kontynuacją poprzednich programów dla służb celnych, które rozpoczęto w 1991 r., a ostatni z nich zakończył się w 2013 r. Komisja proponuje pulę środków finansowych w wysokości 950 mln euro na program dla służb celnych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021-2027.

10. Trzy czwarte budżetu programu „Cła 2020” przeznaczono na budowanie zdolności w dziedzinie technologii informacyjnej, określanych w rozporządzeniu w sprawie programu „Cła 2020” jako europejskie systemy informacyjne. Budżet ten obejmuje opracowywanie, eksploatację i utrzymanie komponentów unijnych tych europejskich systemów

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1294/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program działania dla ceł w Unii Europejskiej na okres 2014-2020 (Cła 2020) i uchylające decyzję nr 624/2007/WE (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 209).

¹¹ Niektóre państwa członkowskie wykorzystują unijne fundusze strukturalne do pokrycia części tych kosztów.

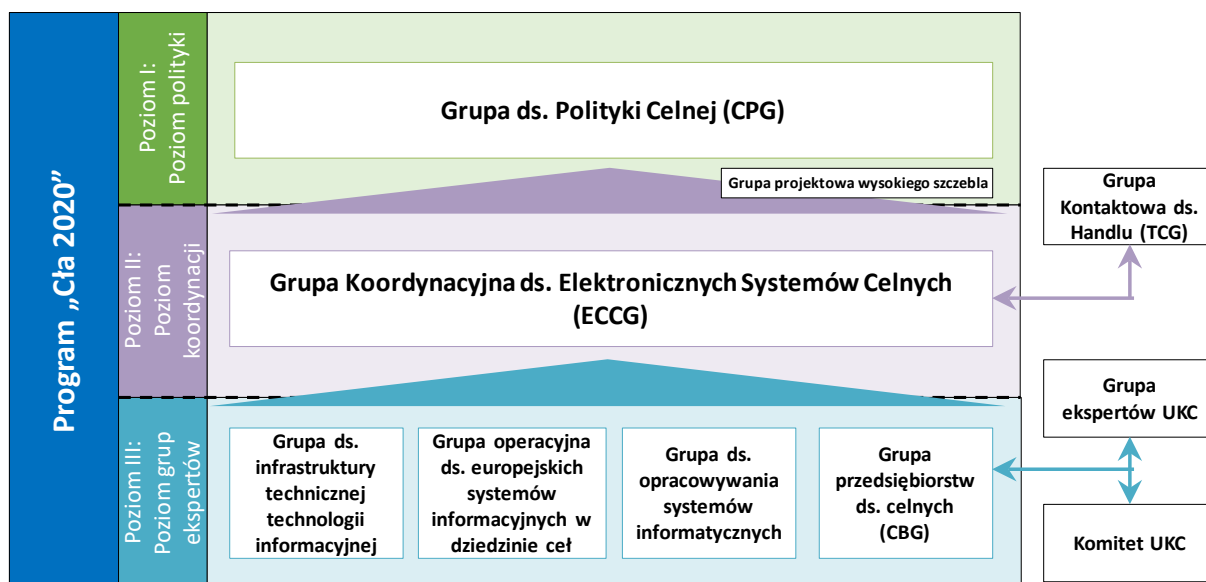
¹² Wspomniany budżet nie obejmuje opracowywania systemów informatycznych finansowanych wyłącznie przez państwa członkowskie (komponenty krajowe). Trybunał nie mógł podać łącznych kosztów systemów (zob. **pkt 47**).

informacyjnych. Pozostałe 25% budżetu jest przeznaczone na inne działania związane z funkcjonowaniem i modernizacją unii celnej, tj. wspólne działania (takie jak grupy projektowe i zespoły ekspertów) i szkolenia.

Zarządzanie wdrażaniem systemów informatycznych w ramach unii celnej ma charakter wielowarstwowy

11. Na **rys. 1** przedstawione zostało zarządzanie wdrażaniem systemów informatycznych w ramach unii celnej. Zarządzanie opiera się na szeregu współdziałających organów, w tym Komisji, państw członkowskich oraz podmiotów reprezentujących interesy sektora handlu, szczególnie Grupy ds. Polityki Celnej (CPG), Grupy Koordynacyjnej ds. Elektronicznych Systemów Celnych (ECCG) i Grupy Kontaktowej ds. Handlu (TCG). Za wdrożenie programu „Cła 2020” odpowiada i wspomnianym grupom przewodniczy Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD). Osiągnięcie porozumienia w sprawie poszczególnych projektów wymaga wielu dyskusji na temat kwestii technicznych, operacyjnych, prawnych i finansowych z udziałem ekspertów z Komisji i państw członkowskich.

Rys. 1 – Zarządzanie wdrażaniem wieloletniego planu strategicznego i projektów e-Cło



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie załącznika III – System zarządzania wieloletnim planem strategicznym, wr. 2017 r.

ZAKRES I METODYKA KONTROLI

12. Trybunał ocenił, czy program „Cła 2020”, wraz z powiązаныmi przepisami celnymi, może z dużym prawdopodobieństwem doprowadzić do powstania systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia operacji celnych w UE. Trybunał skoncentrował się na opracowywaniu komponentów unijnych nowych systemów informatycznych. W odniesieniu do komponentów krajowych Trybunał zbadał jedynie rolę nadzorczą Komisji w koordynacji wdrażania przez państwa członkowskie krajowych systemów informatycznych. Kontrolą nie były objęte inne działania przewidziane w programie „Cła 2020”, szczególnie wspólne działania, szkolenia oraz eksploatacja i utrzymanie dotychczasowych systemów informatycznych.

13. Kontrolę przeprowadzono na etapie realizacji programu. Podejście to pozwoliło Trybunałowi na przeprowadzenie przeglądu śródkresowego opracowywania systemów informatycznych i zapewnienie w odpowiednim czasie wkładu w dyskusje na temat następnego programu dla służb celnych, który rozpocznie się w 2021 r. (zob. **pkt 9**).

14. Trybunał zbadał, czy program zapewnia terminowe opracowywanie i wdrażanie systemów informatycznych. W stosownych przypadkach Trybunał wskazał przyczyny opóźnień. Dokonano także przeglądu aspektów powiązanych z opracowywaniem koncepcji, monitorowaniem i zasadami sprawozdawczości¹³. Kontrola opierała się na analizie dokumentów Komisji, protokołów i sprawozdań komitetów i grup roboczych, w których uczestniczą Komisja i państwa członkowskie, oraz rozmowach z personelem Komisji w DG TAXUD.

15. Aby uzyskać informacje na temat wdrażania przez państwa członkowskie komponentów krajowych nowych systemów informatycznych, Trybunał przeprowadził ankietę wśród 28 krajowych organów celnych.

¹³ Trybunał wziął także pod uwagę wnioski i zalecenia ujęte w sprawozdaniu specjalnym 19/2017 pt. „Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE”.

UWAGI

Opóźnienia we wdrażaniu nowych systemów informatycznych dla służb celnych

16. Gwałtowny rozwój technologii informacyjnych stale rodzi nowe możliwości i wyzwania oraz kreuje nowe potrzeby u użytkowników. Dotyczy to także obszaru ceł, który wymaga od Komisji i państw członkowskich dostarczenia elastycznych rozwiązań i sprawnego reagowania na wydarzenia zewnętrzne. Dziesięć lat po przyjęciu decyzji w sprawie elektronicznych systemów celnych Trybunał odnotował postęp w opracowywaniu systemów informatycznych. Niektóre z tych systemów nie są jednak jeszcze w pełni wdrożone.

17. Wieloletni plan strategiczny z 2017 r. obejmuje 31 projektów informatycznych, które mają zostać wdrożone przez Komisję i państwa członkowskie. Ich celem jest opracowanie nowych systemów lub uaktualnienie już działających, z myślą o modernizacji unii celnej i zapewnieniu pełnego stosowania UKC. Terminy realizacji projektów informatycznych były stopniowo przesuwane. Rewizje wieloletniego planu strategicznego w 2016 r. i 2017 r. skutkowały przesunięciem terminów opracowania systemów informatycznych odpowiednio dla 28% i 42% projektów.

18. W **załączniku II** przedstawiono wykres, na którym wskazano liczbę lat potrzebnych dodatkowo do realizacji każdego projektu informatycznego. Dane te wynikają z porównania terminów realizacji określonych w wieloletnim planie strategicznym z 2017 r. i w ramach wstępnego planowania. Analiza przeprowadzona przez Trybunał pokazuje, że w przypadku czterech projektów wstępne terminy realizacji zostały dotrzymane, ale w wielu nastąpiły opóźnienia, a realizację cztery przesunięto o co najmniej pięć lat.

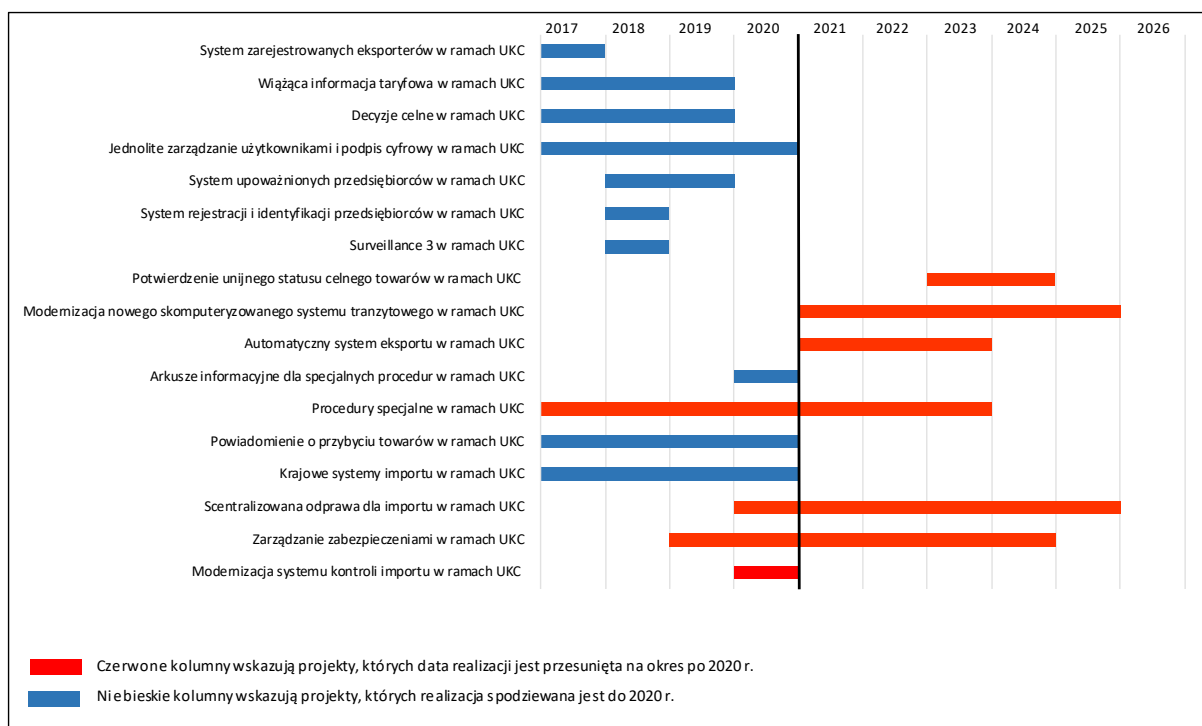
Opracowanie niektórych kluczowych systemów informatycznych wymaganych przez unijny kodeks celny jest opóźnione i zakończy się po 2020 r.

19. Pełne wdrożenie UKC zależy od dostępności szeregu systemów informatycznych w Komisji i państwach członkowskich. Choć UKC obowiązuje od 2016 r., przewiduje okres przejściowy, który ma potrwać maksymalnie do dnia 31 grudnia 2020 r., w celu umożliwienia Komisji i państwom członkowskim opracowania niezbędnych 17 systemów informatycznych.

20. Według założeń wieloletniego planu strategicznego z 2017 r. siedem z tych systemów informatycznych¹⁴ zostanie w pełni opracowanych dopiero po terminie ustalonym na 2020 r. Zdaniem Komisji ogólny poziom wdrożenia UKC na koniec 2020 r. będzie wynosił około 75%. Obliczenia te oparto jednak na realizacji celów pośrednich dotyczących komponentów unijnych, bez uwzględnienia terminów, w których te systemy będą gotowe do użytkowania. Ponadto Trybunał stwierdził, że projekty, w których występują opóźnienia, dotyczą kluczowych systemów do obsługi zasadniczych procedur celnych (przywóz, tranzyt i wywóz) lub ich aktualizacji. W swoich odpowiedziach na ankietę Trybunału państwa członkowskie uznały te systemy za krytyczne dla wydajnego funkcjonowania i modernizacji unii celnej (zob. rys. 2).

¹⁴ Projekty w ramach UKC, których realizacja opóźni się i zakończy po 2020 r.: Automatyczny System Eksportu, modernizacja systemu NTSC (Nowego Skomputeryzowanego Systemu Tranzytowego), zarządzanie zabezpieczeniami, procedury specjalne, scentralizowana odprawa dla importu, potwierdzenie unijnego statusu celnego towarów i modernizacja systemu kontroli importu.

Rys. 2 – Wieloletni plan strategiczny z 2017 r. dla 17 projektów związanych z UKC¹⁵



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wieloletniego planu strategicznego z 2017 r. (szczegółowy opis projektów informatycznych znajduje się w [załączniku I](#))

21. W styczniu 2018 r. Komisja przekazała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat wdrażania UKC i poinformowała, że termin wdrożenia UKC ustalony na 2020 r. nie zostanie dotrzymany. W marcu 2018 r. przedstawiła wniosek dotyczący zmiany UKC, w tym przedłużenia okresu przejściowego na rozpoczęcie stosowania niektórych przepisów do 2025 r.

¹⁵ Plan modernizacji systemu kontroli importu dotyczy tylko pierwszej części projektu. Pozostałe części zostaną zrealizowane po 2020 r.

Istnieje ryzyko niedotrzymania nowego zaproponowanego terminu ustalonego na 2025 r.

22. Rewizja wieloletniego planu strategicznego z 2017 r. doprowadziła do tego, że na lata 2023-2025, kiedy planowane jest uruchomienie sześciu systemów¹⁶ będących rezultatem szeroko zakrojonych projektów, w Komisji dojdzie do znacznego nagromadzenia prac¹⁷. Ponadto znaczna liczba państw członkowskich spóźnia się z wdrożeniem swoich systemów informatycznych¹⁸. W konsekwencji istnieje ryzyko, że zmienione terminy również nie zostaną dotrzymane i że data wdrożenia UKC przesunie się na okres po 2025 r.

Głównymi przyczynami opóźnień były zmiany zakresu, przydział niewystarczających zasobów i długi proces podejmowania decyzji

23. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wdrażania projektów informatycznych dla służb celnych, w tym dogłębna analiza pięciu projektów¹⁹ oraz odpowiedzi państw członkowskich na ankietę, ujawniła, że głównymi przyczynami opóźnień były:

- zmiany zakresu niektórych projektów, co podniosło poziom ich złożoności (zob. **pkt 24-25**);

¹⁶ Dodatkowo na ten okres przypadnie także druga część modernizacji systemu kontroli importu w ramach UKC, mimo że plan modernizacji drugiej części projektu nie został jeszcze uwzględniony w wieloletnim planie strategicznym z 2017 r.

¹⁷ Tego typu nagromadzenie jest sprzeczne z wnioskami grupy projektowej „Cfa 2020” na temat skutków wymagań w zakresie UKC odczuwanych przez państwa członkowskie, zgodnie z którymi „należy unikać wprowadzania kilku głównych systemów jednocześnie w tym samym przedziale czasowym”. Komisja uznała także, że w UE jeszcze nigdy nie doszło do zmiany na tak dużą skalę oraz że będzie się z tym wiązało wiele operacyjnych zagrożeń, zarówno na poziomie technicznym, jak i koordynacyjnym.

¹⁸ Trybunał porównał obecny etap (zgodnie ze stanem przedstawionym przez państwa członkowskie w ankiecie) z celem pośrednim wieloletniego planu strategicznego przewidzianym na pierwszy kwartał 2018 r.

¹⁹ Cztery projekty UKC: system zarejestrowanych eksporterów, system Surveillance 3, modernizacja systemu kontroli importu i scentralizowana odprawa dla importu oraz jeden dodatkowy projekt spoza UKC: pojedynczy punkt kontaktowy UE (zob. **załącznik I**).

- przydzielenie przez Komisję i państwa członkowskie niewystarczających zasobów na wdrożenie systemów informatycznych (zob. pkt 26-32);
- długotrwały proces podejmowania decyzji spowodowany wielowarstwową strukturą zarządzania²⁰ z udziałem Komisji i państw członkowskich (zob. pkt 33-36).

Zmiany zakresu niektórych projektów

24. Komisja oparła harmonogram opracowywania i wprowadzania systemów dla służb celnych na badaniu dotyczącym centralnego planu w dziedzinie technologii informacyjnej przeprowadzonym w 2012 r. i stwierdziła, że ustalony na 2020 r. termin wdrożenia projektów informatycznych planowanych w tym czasie był realistyczny.

25. Realizacja 12 spośród 17 projektów, które zaplanowano w zmodernizowanym kodeksie celnym, poprzedzającym UKC, była stosunkowo zaawansowana²¹. Podczas dyskusji na późniejszym etapie Komisja i państwa członkowskie zgodziły się jednak na znaczne zmiany zakresu niektórych systemów informatycznych. Dodatkowo przesunięto część prac w zakresie opracowywania systemów z poziomu państw członkowskich na poziom UE. Spowodowało to znaczne zwiększenie nakładu pracy po stronie Komisji i pierwotnie ustalony harmonogram okazał się niemożliwy do realizacji.

Przydzielenie przez Komisję i państwa członkowskie niewystarczających zasobów

Budżet Komisji (komponenty unijne)

26. Komisja określiła zapotrzebowanie na zasoby dla programu „Cła 2020” w oparciu o wdrażanie unijnej strategii dotyczącej celnych systemów informatycznych, określonej w wieloletnim planie strategicznym na 2012 r.

²⁰ 19 z 24 państw członkowskich, które odpowiedziały na ankietę Trybunału, wskazało, że obecne struktury zarządzania są właściwe, zważywszy na okoliczności, lecz 14 państw członkowskich przyznało także, że można by usprawnić metody pracy i proces podejmowania decyzji.

²¹ Zgodnie z modelowaniem procesów operacyjnych dla systemów zdefiniowano już wymagania użytkownika lub wymagania funkcjonalne.

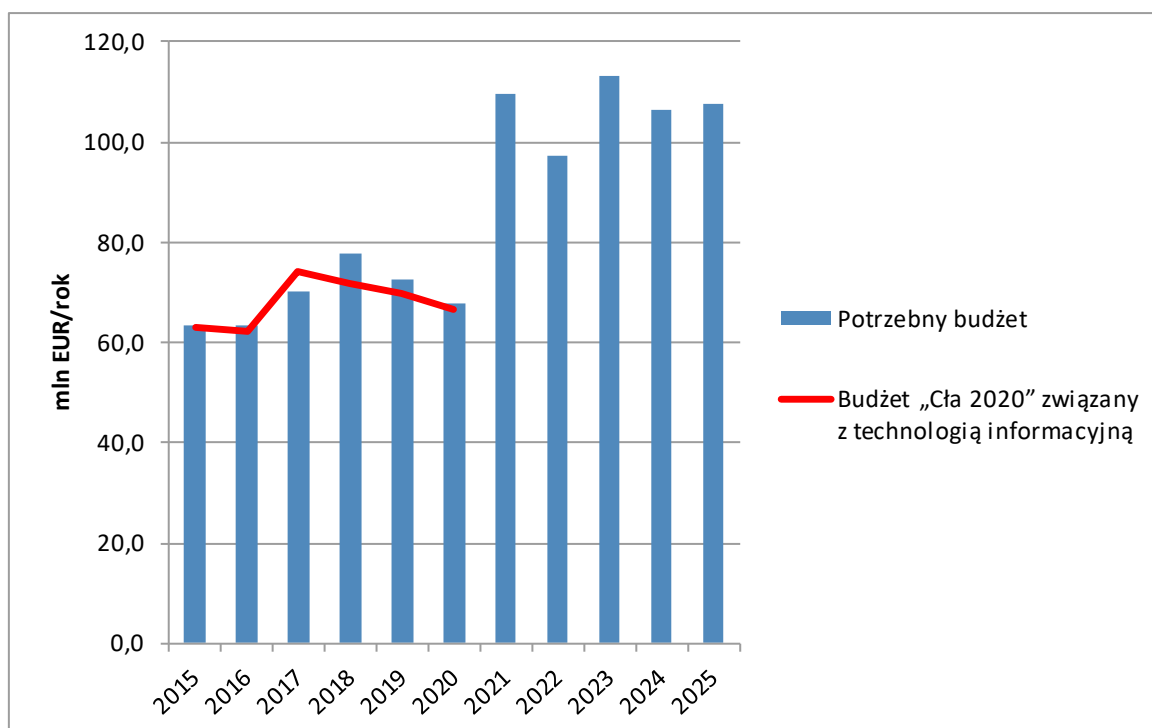
27. Pierwszy istotny sygnał tego, że budżet dostępny dla programu „Cła 2020” może być niewystarczający, pojawił się w 2015 r. w związku z projektem modernizacji systemu kontroli importu. W dokumencie koncepcyjnym uzgodnionym przez Komisję i państwa członkowskie sugerowano, że w celu opracowania systemu należy przyjąć bardziej scentralizowane podejście niż pierwotnie planowano. Sugerowano także zmianę łącznego budżetu na wdrożenie i przyjęcie kwoty około 170 mln euro, ponaddwukrotnie większej niż wcześniejsze szacunki. W rezultacie Komisja stwierdziła, że pozostały budżet na budowanie zdolności w obszarze technologii informacyjnej dla programu „Cła 2020” jest zbyt mały, by pokryć koszty wdrożenia tego systemu.

28. Komisja postanowiła rozwiązać ten problem przez:

- podzielenie projektu na bloki i ustalenie dłuższego okresu wdrażania sięgającego poza 2020 r., z zamierzeniem wykorzystania budżetu na rzecz przyszłych programów dla służb celnych;
- zapewnienie dodatkowych zasobów na rzecz budżetu na budowanie zdolności w obszarze technologii informacyjnej w ramach programu „Cła 2020”. Wysiłki te tylko częściowo zakończyły się powodzeniem.

29. Prognozy Komisji związane z zapotrzebowaniem budżetowym na lata 2021-2025 są znacząco wyższe niż prognozy na lata 2014-2020. Na **rys. 3** przedstawione zostały szacowane potrzeby budżetowe związane z systemami informatycznymi do końca okresu programowania dla programu „Cła 2020” i zwiększone potrzeby budżetowe przewidziane na okres po 2020 r. Komisja szacuje, że w następnym okresie programu dla służb celnych będzie potrzebować około 100-115 mln euro rocznie na utrzymanie wszystkich systemów informatycznych i ukończenie pozostałych projektów z wieloletniego planu strategicznego, których realizacja została przesunięta na okres po 2020 r.

Rys. 3 – Szacowane potrzeby budżetowe na wdrożenie zmodyfikowanego wieloletniego planu strategicznego z 2017 r.



Źródło: Dokumenty robocze Komisji.

Budżet państw członkowskich (komponenty krajowe)

30. Ankieta Trybunału skierowana do państw członkowskich wykazała, że w większości z nich (67%) jedną z głównych przyczyn opóźnionego wdrożenia UKC był niewystarczający budżet przydzielony na szczeblu krajowym. Komisja zauważyła, że niektóre państwa członkowskie nie udostępniły administracji celnej wystarczających środków finansowych, by umożliwić jej organom wykonanie założeń wieloletniego planu strategicznego zaraz po zatwierdzeniu programu prac w ramach UKC w 2014 r. Komisja poinformowała Trybunał, że było to spowodowane częściowo międzynarodowym kryzysem makroekonomicznym, który rozpoczął się w 2008 r. Już w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2017 Trybunał podkreślał, że

niedofinansowanie transeuropejskich systemów informatycznych może opóźnić wdrożenie unijnego kodeksu celnego²².

31. Komisja ponawiała apele do państw członkowskich o udostępnienie krajowych zasobów i badała inne możliwości rozwiązania problemu niewystarczających budżetów w państwach członkowskich, na przykład przez ułatwianie współpracy między państwami członkowskimi (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Opracowywanie komponentów krajowych w ramach współpracy przez grupę państw członkowskich

Komisja opowiadała się za wariantem, w którym państwa członkowskie będą opracowywały komponenty krajowe razem, zamiast prowadzić te prace osobno. W obszarze podatków DG TAXUD miała pozytywne doświadczenia związane z opracowywaniem systemów informatycznych w ramach współpracy.

W 2017 r. Estonia przygotowała projekt polegający na powołaniu nowego zespołu ekspertów złożonego z przedstawicieli kilku państw członkowskich w celu wspólnego opracowania komponentów krajowych systemów informatycznych dla służb celnych. Taki zespół ekspertów przygotowywałby na przykład wspólne procedury udzielania zamówień publicznych w celu wykorzystania korzyści skali. Projekt zatwierdziła Komisja i otrzymała on dofinansowanie z programu prac „Cła 2020” na 2018 r. Uczestnictwem w tego rodzaju działaniach wyraziło zainteresowanie 15 państw członkowskich.

W momencie przeprowadzania kontroli zespół ekspertów jeszcze nie rozpoczął prac, zatem nie była możliwa pełna ocena rezultatów tej inicjatywy.

32. Państwa członkowskie zatrzymują 20% środków z pobranych należności celnych jako koszty poboru, a pozostałe 80% trafia do budżetu UE jako przychód. Poziom zatrzymania kosztów poboru byłby wystarczający²³ jako wkład na pokrycie wydatków ponoszonych przez

²² Zob. pkt 33–38 sprawozdania specjalnego nr 19/2017.

²³ W 2017 r. państwa członkowskie zatrzymały ponad 4 mld euro jako koszty poboru. Na poziomie indywidualnych państw członkowskich zatrzymane kwoty wahały się od 3 mln euro do 1 mld euro.

państwa członkowskie w związku z wdrażaniem systemów informatycznych dla służb celnych. Trybunał zauważył jednak, że żadne z państw członkowskich nie wskazało takiego sposobu postępowania. Zamiast tego do finansowania opracowywania systemów informatycznych dla służb celnych wykorzystywały one środki z krajowego budżetu i fundusze strukturalne UE.

Długotrwały proces podejmowania decyzji spowodowany wielowarstwową strukturą zarządzania z udziałem Komisji i państw członkowskich

33. Opracowywanie systemów informatycznych dla służb celnych wymaga udziału, ścisłej koordynacji i porozumienia dużej liczby podmiotów na kilku szczeblach w Komisji i państwach członkowskich (zob. **pkt 11**). Oprócz złożoności samego procesu opracowywania systemów informatycznych podejmowanie decyzji jeszcze bardziej komplikują szczególne cechy operacji celnych oraz różnice między państwami członkowskimi pod względem poczynionego postępu i zdolności w dziedzinie systemów informatycznych dla służb celnych.

34. Komisja, pełniąc rolę koordynującą, już wcześniej zdobyła doświadczenie związane z tą strukturą zarządzania w kontekście wdrażania dotychczasowych systemów celnych, z których najważniejszy był system NCTS pierwszej generacji. Pokazało to, że osiągnięcie porozumienia co do wszystkich aspektów wdrażania projektów jest wymagającym i czasochłonnym zadaniem²⁴.

35. Biorąc pod uwagę złożoność projektów informatycznych dla służb celnych, Komisja wprowadziła szereg szczegółowych celów pośrednich dla każdego projektu w celu ułatwienia planowania operacyjnego i monitorowania. Te cele pośrednie, które podzielono zgodnie

²⁴ Czas niezbędny do opracowania systemu NCTS – 12 lat – uwzględniono podczas szacowania czasu potrzebnego na opracowanie nowych systemów w iteracji 1 całościowych analiz szacunkowych dla centralnego planu w dziedzinie technologii informacyjnych.

z głównymi etapami projektu, odnoszą się do zatwierdzenia powiązanych dokumentów lub działań przez państwa członkowskie reprezentowane w organach zarządzających²⁵.

36. Trybunał zbadał zastosowanie tych celów pośrednich w próbie pięciu projektów (zob. **pkt 23**). We wszystkich przypadkach osiągnięcie porozumienia przez Komisję z państwami członkowskimi na temat początkowych celów pośrednich (uzasadnienie biznesowe lub opracowanie dokumentu koncepcyjnego) było opóźnione²⁶.

Komisja zgłosiła opóźnienia ze zwłoką

37. Niektóre państwa członkowskie i przedstawiciele sektora handlu (np. importerzy, agencje celne, firmy transportowe i logistyczne) zaczęły kwestionować możliwość realizacji harmonogramów ukończenia projektów informatycznych natychmiast po przyjęciu kluczowych dokumentów planowania w 2013 r. i 2014 r. Pomimo to w 2016 r. w oficjalnych dokumentach planowania strategicznego i sprawozdaniach Komisja nadal utrzymywała, że wszystkie systemy informatyczne w ramach UKC oraz kilka innych projektów poza UKC ujętych w wieloletnim planie strategicznym zostanie zrealizowanych do 2020 r. (zob. **ramka 2**).

²⁵ Grupa ds. Polityki Celnej (CPG) i Grupa Koordynacyjna ds. Elektronicznych Systemów Celnych (ECCG).

²⁶ W dwóch przypadkach (system Surveillance 3 i system zarejestrowanych eksporterów) udało się nadrobić opóźnienie i dotrzymać pierwotnego terminu realizacji (z wieloletniego planu strategicznego z 2014 r.). W dwóch innych przypadkach (scentralizowana odprawa na potrzeby importu oraz modernizacja systemu kontroli importu) projekty podzielono na etapy, przesuując ostateczny termin realizacji na okres po 2020 r. W odniesieniu do pojedynczego punktu kontaktowego UE projekt został podzielony na kilka podprojektów i data jego pełnej realizacji nie jest jeszcze znana.

Ramka 2 – Sprawozdania Komisji (do 2016 r.) wskazywały, że systemy informatyczne zostaną opracowane do 2020 r.

Komisja nie wspomiała o ryzyku nieopracowania systemów informatycznych w ramach UKC do 2020 r. w żadnym ze sprawozdań z postępu realizacji programu „Cła 2020” za rok 2014, 2015 i 2016 (zob. **pkt 46**).

W sprawozdaniu z postępów w realizacji programu e-Cło za 2016 r. (opublikowanym w lipcu 2017 r.) Komisja stwierdziła, że w kilku projektach odnotowano opóźnienia. Mając na uwadze postępy poczynione w 2016 r. stwierdziła jednak, że terminowa realizacja projektów nadal jest możliwa.

Podobne informacje przedstawiono w sprawozdaniach z postępów w realizacji programu e-Cło za lata 2014 i 2015.

38. Po stwierdzeniu problemów związanych z dostępnością zasobów i potencjalnych opóźnień w realizacji programu prac w ramach UKC w czerwcu 2014 r. Komisja nie zmieniła terminów w programie prac UKC ani w wieloletnim planie strategicznym. Zamiast tego stworzyła nowy wewnętrzny plan operacyjny oparty na zasobach i zaproponowała równoległe zarządzanie nim. W rezultacie wieloletni plan strategiczny i program prac w ramach UKC stosowano na zewnątrz, a plan operacyjny, który odzwierciedlał rzeczywistość, do celów wewnętrznych. Od 2015 r. wewnętrzny plan operacyjny wskazywał dłuższe terminy niż terminy ustanowione w wieloletnim planie strategicznym / programie prac w ramach UKC i obejmował projekty, które miały zostać zrealizowane po terminie ustalonym dla UKC na 2020 r.

39. Te dwa narzędzia planowania współistniały w obszarze opracowywania systemów informatycznych dla służb celnych do 2017 r., kiedy doprowadzono do ich uzgodnienia w następstwie przeglądu („praktycznej weryfikacji”) przeprowadzonego przez Komisję. Wynikiem tego przeglądu była rewizja wieloletniego planu strategicznego z 2017 r., w której przesunięto terminy uruchomienia kilku systemów informatycznych poza prawnie wiążący termin ustalony dla UKC na 2020 r. W konsekwencji Komisja była zobowiązana do przygotowania aktualizacji programu prac w ramach UKC oraz do zaproponowania zmian rozporządzenia w sprawie UKC (zob. **pkt 21**).

40. Współistnienie tych dwóch narzędzi planowania wskazuje na to, że Komisja była świadoma opóźnień. Decyzja o tym, by nie podawać informacji na ten temat w oficjalnych sprawozdaniach, uniemożliwiła zainteresowanym podmiotom (np. Parlamentowi Europejskiemu, innym instytucjom UE niereprezentowanym w strukturze zarządzania programem „Cła 2020”, jak też zainteresowanym firmom i obywatelom) uzyskanie pełnej wiedzy na temat ryzyka opóźnień w czasie rzeczywistym.

Początkowe podejście do opracowywania systemów nie było najbardziej opłacalne

41. Podczas opracowywania programu „Cła 2020” Komisja przeprowadziła analizę w celu określenia terminów realizacji systemów informatycznych i budżetu wymaganego na komponenty unijne (zob. **pkt 26**). Wybrane podejście do opracowywania miało w przeważającym stopniu zdecentralizowany charakter. Stało się tak mimo faktu, że scentralizowane wdrażanie jest najbardziej opłacalnym wariantem (zob. **ramka 3**).

Ramka 3 – Scentralizowane podejście do opracowywania systemów odrzucone przez państwa członkowskie

W ocenie skutków Komisja przedstawiła cztery scenariusze programu „Cła 2020”, które różnią się zasadniczo stopniem centralizacji opracowywania systemów przez Komisję lub decentralizacji opracowywania systemów przez poszczególne państwa członkowskie. Opcja o największym stopniu centralizacji wdrażania systemów informatycznych obejmowała wspólne opracowanie pełnego wdrożenia zasadniczej procedury odprawy i jej interfejsu dla przedsiębiorców.

To scentralizowane rozwiązanie wymagało zwiększenia budżetu dla programu „Cła 2020” (szacunkowo o około 200 mln euro w porównaniu z wybraną opcją). Zapewniało jednak także znaczne korzyści skali (jedno euro zainwestowane w sposób scentralizowany mogło wygenerować dla państw członkowskich oszczędności w wysokości czterech euro).

Tego scenariusza nie wybrano, gdyż państwa członkowskie uznały, że zdecentralizowane rozwiązanie może lepiej spełniać konkretne wymagania krajowe i ograniczyć ryzyko niepowodzenia projektu.

42. Później, podczas dyskusji nad zakresem poszczególnych projektów, państwa członkowskie wnioskowały, by UE opracowała pewne komponenty systemów informatycznych na szczeblu centralnym. Doprowadziło to do zastosowania rozwiązania

bardziej opłacalnego ze względu na korzyści skali, ale wymagało użycia większego wolumenu nieplanowanych zasobów z programu „Cła 2020” (zob. pkt 27).

Cele i zasady sprawozdawczości w programie „Cła 2020” nie są odpowiednie dla monitorowania wdrażania systemów informatycznych

43. Szczegółowe i operacyjne cele wdrażania systemów informatycznych w ramach programu „Cła 2020” są zbyt ogólne (np. „komputeryzacja” lub „opracowanie, udoskonalenie i prowadzenie europejskich systemów informacyjnych przeznaczonych dla organów celnych, a także udzielanie im wsparcia”), by mogły służyć do celów monitorowania i sprawozdawczości. Ponieważ konkretnych systemów informatycznych, które miały zostać opracowane, nie ujęto wśród powyższych celów programu „Cła 2020”, nie są one odpowiednio monitorowane w dotychczasowych sprawozdaniach.

44. W ramach pomiaru wyników opracowanych na potrzeby oceny programu „Cła 2020” określone zostały cztery wskaźniki wdrażania nowych systemów informatycznych:

1. liczba projektów informatycznych na etapie „badań”;
2. liczba projektów informatycznych na etapie „opracowywania”;
3. liczba nowych systemów informatycznych na etapie „eksploatacji”;
4. wskaźnik projektów informatycznych ze statusem „zielony”.

45. Trybunał stwierdził, że dla pierwszych trzech wskaźników nie ustalono celu, a cel ustalony dla czwartego wskaźnika zakładał jedynie, że 50% projektów informatycznych powinno być zgodnych z wymaganiami (status „zielony”). Cel ten nie miał istotnego znaczenia, ponieważ projekt może uzyskać status „zielony” w następstwie rewizji wieloletniego planu strategicznego, mimo braku rzeczywistego postępu we wdrażaniu systemu informatycznego. Dlatego cztery wskaźniki opracowane na potrzeby oceny wdrażania systemów informatycznych nie umożliwiają stwierdzenia i zgłoszenia opóźnień.

46. Komisja publikuje roczne sprawozdania z postępu realizacji programu „Cła 2020”. W trzech sprawozdaniach z postępu realizacji programu „Cła 2020” opublikowanych do czasu kontroli (za 2014, 2015 i 2016 r.) zawarte są informacje na temat wdrażania systemów informatycznych o ograniczonym zakresie. W tych trzech sprawozdaniach stwierdzono, że prace w większości postępują zgodnie z planem. Sprawozdania z postępów w realizacji

programu e-Cło za trzy powyższe lata zawierają więcej szczegółowych informacji na temat stopnia uruchomienia systemów informatycznych, ale nie obejmują informacji o ryzyku niedotrzymania planowanych terminów. Biorąc pod uwagę opóźnienia w opracowywaniu i wprowadzaniu nowych systemów informatycznych, sprawozdania z postępu realizacji programu „Cła 2020” nie przedstawiają zrównoważonego, wszechstronnego obrazu²⁷ realizacji programu.

47. Komisja regularnie otrzymuje informacje na temat kosztów poniesionych przez państwa członkowskie na opracowywanie komponentów krajowych systemów informatycznych. Informacje te są zestawiane i przedstawiane w sprawozdaniach z postępów w realizacji projektu e-Cło. Informacje dostarczone przez państwa członkowskie nie są jednak ani kompletne, ani porównywalne. To ograniczenie, potwierdzone w ankiecie Trybunału, uniemożliwiło oszacowanie łącznych kosztów (komponentów unijnych i krajowych) opracowania systemów informatycznych. Nierzetelne informacje na temat wydatków uniemożliwiają Komisji dokonanie właściwej oceny tego, czy wdrażanie projektów informatycznych jest skuteczne i zapewnia najkorzystniejszą ekonomicznie modernizację unii celnej.

²⁷ W sprawozdaniu z postępu realizacji programu „Cła 2020” nowym systemom informatycznym poświęcono tylko jedną stronę (z około 15), gdyż tylko 4 z 68 wskaźników (produktu i rezultatu) odnoszą się do nowych systemów informatycznych.

WNIOSKI I ZALECENIA

48. Procedury celne mogą mieć istotny wpływ na handel, pobór ceł oraz bezpieczeństwo i ochronę obywateli. Zmodernizowanie tych procesów ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania UE. Dziesięć lat po przyjęciu decyzji w sprawie elektronicznych systemów celnych Trybunał odnotował postęp w opracowywaniu systemów informatycznych, mających na celu wyeliminowanie papierowej formy dokumentów w działalności służ celnych i w zakresie handlu. Systemy nie są jednak jeszcze w pełni wdrożone.

49. Trybunał stwierdza, że:

- Opracowanie 7 spośród 17 systemów informatycznych w ramach UKC nie zakończy się w terminie ustalonym na 2020 r. Niektóre z nich to kluczowe systemy, dotyczące przykładowo modernizacji systemu kontroli importu w ramach UKC i scentralizowanej odprawy dla importu w ramach UKC (zob. **pkt 19-21**).
- Istnieje ryzyko, że nowy termin – 2025 r. – nie zostanie dotrzymany (zob. **pkt 22**).
- Pierwotny harmonogram zastosowania systemów informatycznych, ustalony przez Komisję, stał się niewykonalny z powodu zmian w zakresie niektórych projektów (zob. **pkt 24-25**).
- Rzeczywiste koszty opracowywania systemów informatycznych w przypadku komponentów unijnych były znacząco wyższe niż szacunki zawarte w planie początkowym, a Komisja nie przydzieliła na rzecz tych projektów wystarczających zasobów (zob. **pkt 26-29**).
- Niewystarczający budżet przydzielony przez państwa członkowskie był jedną z głównych przyczyn opóźnień (zob. **pkt 30-32**).
- Długotrwały proces podejmowania decyzji opóźnił wdrożenie niektórych systemów informatycznych z powodu wielowarstwowej struktury zarządzania z udziałem Komisji i państw członkowskich (zob. **pkt 33-36**).

- Komisja zgłosiła opóźnienia we wdrażaniu systemów informatycznych ze zwłoką (zob. **pkt 37–40**).
- Decyzja o stopniu centralizacji opracowywania systemów informatycznych na szczeblu UE nie zawsze była uzasadniona względami opłacalności, ale także szczególnymi wymaganiami krajowymi państw członkowskich i ryzykiem niepowodzenia projektu (zob. **pkt 41 i 42**).
- Cele i zasady sprawozdawczości w programie „Cfa 2020” nie są odpowiednie dla sprawnego monitorowania wdrażania systemów informatycznych (zob. **pkt 43–47**).

50. Trybunał zaleca, by w przyszłych programach dla służb celnych Komisja wzięła pod uwagę doświadczenia uzyskane w ramach programu „Cfa 2020” i podejście do zarządzania projektami informatycznymi określone w wieloletnim planie strategicznym.

Zalecenie 1 – Ukierunkowanie koncepcji programu na wdrożenie systemów informatycznych

W odniesieniu do przyszłego programu dla służb celnych Komisja powinna:

- a) zaproponować cele odnoszące się bezpośrednio do opracowywania planowanych systemów informatycznych;
- b) ustanowić cele, które będą precyzyjne i mierzalne.

Termin wdrożenia: 2020 r.

Zalecenie 2 – Zapewnienie lepszych szacunków dotyczących czasu realizacji, niezbędnych zasobów i zakresu projektów informatycznych

W ramach przyszłych programów dla służb celnych Komisja powinna:

- a) podczas przygotowywania harmonogramów i ustalania przydziału zasobów zapewnić, by doświadczenia z poprzednich programów (takie jak ryzyko związane ze środowiskiem informatycznym i złożonością projektów) zostały odpowiednio wzięte pod uwagę;
- b) zapewnić państwom członkowskim odpowiednie informacje, by mogły podjąć w odpowiednim czasie świadome decyzje na temat zakresu projektów.

Termin wdrożenia: 2020 r.

Zalecenie 3 – Ułatwianie opracowywania systemów informatycznych w ramach współpracy

Komisja powinna:

- a) monitorować ryzyko niedotrzymania przez państwo członkowskie terminów wdrażania komponentów krajowych oraz na wczesnym etapie wskazać potencjalne rozwiązania i promować ich zastosowanie na szczeblu krajowym;
- b) promować opracowywanie systemów informatycznych w ramach współpracy między państwami członkowskimi na większą skalę.

Termin wdrożenia: 2020 r.

Zalecenie 4 – Usprawnienie zarządzania przez poprawę komunikacji

Komisja powinna usprawnić zarządzanie opracowywaniem systemów informatycznych dla służb celnych przez zapewnienie bardziej wydajnej i sprawnej komunikacji z państwami

członkowskimi, na przykład przez stosowanie dodatkowych rozwiązań dotyczących wymiany informacji, aby umożliwić podejmowanie decyzji bez opóźnień.

Termin wdrożenia: 2020 r.

Zalecenie 5 – Przejrzysta sprawozdawczość w zakresie wdrażania systemów informatycznych

Komisja powinna:

- a) informować wszystkie zainteresowane podmioty związane z wdrażaniem systemów informatycznych na szczeblu UE i państw członkowskich, w odpowiednim czasie i w przejrzysty sposób, o opóźnieniach we wdrażaniu i o wydatkach na komponenty unijne i krajowe;
- b) ustalić odpowiednie zasady sprawozdawczości oraz wskaźniki dotyczące ogólnego poziomu wdrażania i poszczególnych projektów w ramach pomiaru wyników dla następných programów dla służb celnych i opracować niezbędne dokumenty sprawozdawcze.

Termin wdrożenia: 2021 r.

Niniejsze sprawozdanie specjalne zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczył Lazaros S. LAZAROU, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 26 września 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

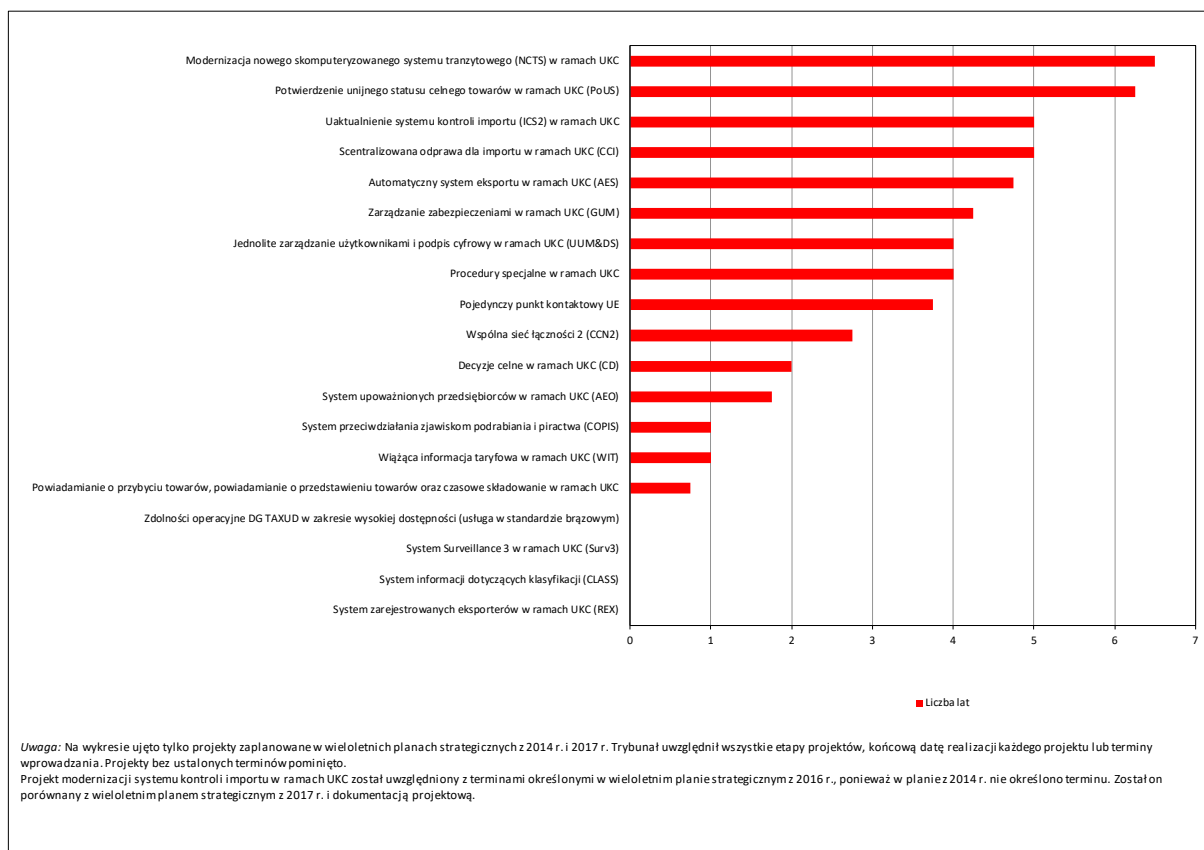
OPIS PROJEKTÓW INFORMATYCZNYCH

SYSTEMY UKC	
Decyzje celne w ramach UKC	Projekt ma celu harmonizację procedur związanych ze składaniem wniosków w sprawie decyzji celnej, podejmowaniem takiej decyzji i zarządzaniem nią na całym obszarze UE.
Wiążąca informacja taryfowa w ramach UKC (WIT)	Projekt ma na celu unowocześnienie istniejących systemów transeuropejskich EBTI-3 i Surveillance 2 zgodnie z UKC i jego postanowieniami (np. zmianami okresu ważności). Projekt jest ściśle powiązany z systemem Surveillance 3.
Modernizacja systemu upoważnionych przedsiębiorców w ramach UKC (AEO)	Projekt ma usprawnić procedury operacyjne związane z wnioskami oraz pozwoleniami dotyczącymi upoważnionych przedsiębiorców, przy uwzględnieniu zmian w przepisach UKC.
Automatyczny system eksportu w ramach UKC (AES)	Projekt stanowi realizację wymogów unijnego kodeksu celnego dotyczących wywozu i wyprowadzenia. Składa się z dwóch komponentów: transeuropejskiego (AES) i krajowego (modernizacja krajowych systemów eksportu).
Modernizacja nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego (NCTS) w ramach UKC	Celem transeuropejskiego projektu jest modernizacja istniejącego systemu automatyzującego procedury tranzytu i kontrolę przepływów objętych procedurą TIR na terytorium UE.
System zarejestrowanych eksporterów w ramach UKC (REX)	Projekt REX ma na celu wdrożenie systemu zapewniającego aktualne i kompletne informacje na temat zarejestrowanych eksporterów z siedzibą w państwach trzecich objętych ogólnym systemem preferencji taryfowych, którzy eksportują towary do UE.
Podsystem rejestracji i identyfikacji przedsiębiorców 2 (EORI2) w ramach UKC	Projekt ten ma na celu unowocześnienie transeuropejskiego systemu EORI, który umożliwia rejestrację i identyfikację przedsiębiorców unijnych i podmiotów z państw trzecich.

<p>Powiadomienie o przybyciu towarów, powiadomienie o przedstawieniu towarów oraz czasowe składowanie w ramach UKC</p>	<p>Celem tego projektu jest określenie procesów związanych z powiadomieniem o przybyciu środków transportu, procesów związanych z przedstawieniem towarów (powiadomienie o przedstawieniu towarów) oraz zgłoszeniem do czasowego składowania, a także wspieranie harmonizacji w tym zakresie w obrębie państw członkowskich.</p>
<p>Zarządzanie zabezpieczeniami w ramach UKC (GUM)</p>	<p>Celem tego projektu jest zapewnienie skutecznego i sprawnego zarządzania różnymi rodzajami zabezpieczeń. Projekt obejmuje komponent transeuropejski i krajowy.</p>
<p>Arkusze informacyjne (INF) dla specjalnych procedur w ramach UKC</p>	<p>Celem projektu jest opracowanie nowego, transeuropejskiego systemu służącego współpracy administracyjnej i znormalizowanej wymianie informacji między organami celnymi państw członkowskich.</p>
<p>Procedury specjalne w ramach UKC</p>	<p>Celem tego projektu jest przyspieszenie oraz ułatwienie stosowania specjalnych procedur, a także ich harmonizacja na obszarze Unii, dzięki wykorzystaniu wspólnych modeli procesów operacyjnych.</p>
<p>Surveillance 3 w ramach UKC</p>	<p>Celem tego projektu jest przygotowanie modernizacji systemu Surveillance 2+, aby umożliwić przetwarzanie dodatkowych elementów danych z deklaracji na potrzeby usprawnienia analizy ryzyka celnego, zwalczania nadużyć finansowych, analizy rynku, kontroli po odprawie celnej i statystyk.</p>
<p>Modernizacja systemu kontroli importu (ICS2) w ramach UKC w celu wzmocnienia bezpieczeństwa łańcucha dostaw przy przywozie</p>	<p>Projekt ma na celu stworzenie nowego systemu transeuropejskiego, który zastąpi istniejący system ICS. Głównym celem jest wzmocnienie bezpieczeństwa łańcucha dostaw przez optymalizację wymiany zaawansowanych informacji o ładunku oraz wyeliminowanie uchybień w procedurach zabezpieczeń i ochrony lub jakości danych w dążeniu do usprawnienia analizy ryzyka.</p>
<p>Modernizacja krajowych systemów importu w ramach UKC</p>	<p>Celem projektu jest wdrożenie wszystkich wymogów dotyczących przywozu w wymiarze krajowym. Obejmuje to krajowe systemy przetwarzania deklaracji celnych, jak i inne powiązane systemy.</p>
<p>Scentralizowana odprawa dla importu w ramach UKC (CCI)</p>	<p>Celem tego projektu jest stworzenie transeuropejskiego systemu umożliwiającego przedsiębiorcom scentralizowane składanie przywozowych deklaracji celnych w jednym urzędzie administracji celnej, podczas gdy towary będą fizycznie przedstawiane w innym państwie członkowskim (lub państwach członkowskich).</p>

Potwierdzenie unijnego statusu celnego towarów w ramach UKC (PoUS)	Projekt zakłada stworzenie nowego transeuropejskiego systemu służącego przechowywaniu elektronicznych potwierdzeń unijnego statusu celnego towarów, zarządzaniu nimi i ich wyszukiwaniu.
Jednolite zarządzanie użytkownikami i podpis cyfrowy w ramach UKC – UUM&DS (Bezpośredni dostęp przedsiębiorców do europejskiego systemu informacji)	Projekt UUM&DS ma na celu wdrożenie systemu, który zapewni przedsiębiorcom bezpośredni, zharmonizowany dostęp do nowych usług ogólnoeuropejskich, w tym usług centralnych.
Systemy poza UKC (wymienione w sprawozdaniu)	
Środowisko z pojedynczym punktem kontaktowym UE dla obsługi celnej	Celem środowiska z pojedynczym punktem kontaktowym UE dla obsługi celnej jest umożliwienie przedsiębiorcom jednoczesnego elektronicznego składania wszystkich informacji wymaganych przepisami celnymi i innymi przepisami dotyczącymi transgranicznego przepływu towarów w UE.
COPIS (System przeciwdziałania zjawiskom podrabiania i piractwa)	Celem projektu COPIS jest zwiększenie ochrony praw własności intelektualnej przez usprawnienie współpracy i wymiany informacji między posiadaczami praw a organami administracji celnej państw członkowskich oraz między wszystkimi urzędami celnymi państw członkowskich.
System informacji dotyczących klasyfikacji (CLASS)	Celem projektu jest stworzenie systemu informacyjnego dla klasyfikacji taryfowej, który stanowiłby pojedynczą platformę łatwego dostępu do wszystkich informacji na temat klasyfikacji.
Wspólna sieć łączności 2 (CCN2)	CCN2 to nowa wersja obecnego systemu CCN, który stanowi zamkniętą, bezpieczną infrastrukturę sieciową, jaką zapewnia Komisja w celu ułatwienia wymiany informacji między organami krajowymi w dziedzinie cel i podatków.
Zdolności operacyjne DG TAXUD w zakresie wysokiej dostępności	W ramach tego projektu Komisja zamierza zapewnić zdolności w zakresie infrastruktury o wysokiej dostępności do hostingu komponentów systemów celnych UE i usług informatycznych.

**LICZBA LAT POTRZEBNYCH DODATKOWO DO REALIZACJI POSZCZEGÓLNYCH PROJEKTÓW
W PORÓWNANIU Z POCZĄTKOWYMI PLANAMI**



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wieloletnich planów strategicznych z 2017, 2016 i 2014 r.; oraz dokumentacja projektu modernizacji systemu kontroli importu w ramach UKC (szczegółowy opis projektów informatycznych znajduje się w **załączniku I**).

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„SZEREG OPÓŹNIEŃ W REALIZACJI SYSTEMÓW INFORMATYCZNYCH DLA SEKTORA CELNEGO: GDZIE POPEŁNIONO BŁĘDY?”

STRESZCZENIE

V. W odniesieniu do zaleceń zawartych w streszczeniu Komisja odsyła do swoich odpowiedzi dotyczących każdego zalecenia na końcu sprawozdania.

WSTEP

5. Komisja pragnie zwrócić uwagę na przyczyny inne niż te określone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, takie jak potrzeba dostosowania do traktatu lizbońskiego.

10. Komisja pragnie wyjaśnić, że podczas kontroli skoncentrowano się na opracowywaniu nowych systemów informatycznych dla sektora celnego, które stanowią 10–30 % (w zależności od roku) wydatków informatycznych w ramach programu. Pozostała część wydatków informatycznych przeznaczona jest na finansowanie już istniejących europejskich systemów informacyjnych (eksploatacja, infrastruktura, utrzymanie i usługi wsparcia).

UWAGI

23. Projekty informatyczne, takie jak te związane z odprawą scentralizowaną oraz pojedynczym punktem kontaktowym UE, charakteryzuje szczególnie wysoki poziom złożoności. W odniesieniu do środowiska z pojedynczym punktem kontaktowym UE dla obsługi celnej należy ponadto zauważyć, że jest ono częścią ewentualnej przyszłej inicjatywy, która ma zostać przyjęta do 2020 r. (pod warunkiem zatwierdzenia przez Komisję kolejnej kadencji).

25. Komisja pragnie podkreślić, że istniała potrzeba dyskusji i dalszego określenia zakresu systemów informatycznych między Komisją a państwami członkowskimi. Tego rodzaju dodatkowe wysiłki na rzecz określenia zakresu przyczyniły się do powstania opóźnień, ponieważ wdrażanie projektów nie mogło rozpocząć się natychmiast po przyjęciu decyzji w sprawie UKC. W odniesieniu do niektórych systemów postanowiono uzgodnić, że należy przeprowadzić dodatkowe prace na szczeblu UE. Zmiany zakresu, w połączeniu z ograniczeniami dotyczącymi kolejności opracowywania systemów wynikającymi z ich współzależności, jak również z ograniczeniami państw członkowskich wyrażonymi podczas ankiety przeprowadzonej w 2016 r., spowodowały, że nie było możliwe zrealizowanie harmonogramu pierwotnie ustalonego w UKC.

28. W celu złagodzenia problemu niewystarczającego budżetu Komisja zdecydowała również o dokonaniu przeglądu organizacji i wzmocnieniu zasobów ludzkich przydzielonych do projektów.

Przykładowo od czasu wprowadzenia poszczególnych środków łagodzących w latach 2016–2017 wszystkie cele pośrednie określone dla projektu modernizacji systemu kontroli importu (ICS2) w obecnym wieloletnim planie strategicznym zostały pomyślnie zrealizowane.

29. Należy podkreślić, że na podstawie obecnej prognozy i wnioskowanych operacji opracowywania systemów informatycznych Komisja zaproponowała łączną kwotę 950 mln EUR na okres programowania 2021–2027 – w porównaniu z kwotą 522,9 mln EUR na okres 2014–2020.

36. Należy zauważyć, że – jak uznał Europejski Trybunał Obrachunkowy w przypisie 26 – zgłoszone opóźnienia dotyczą wyłącznie początkowych etapów projektu, a nie prawnie wiążących celów pośrednich w zakresie dostępności specyfikacji technicznych i rozpoczęcia wdrażania systemu informatycznego. Warto wspomnieć, że podjęto decyzję o przyjęciu podejścia do środowiska z pojedynczym punktem kontaktowym UE dla obsługi celnej jako do części ewentualnej przyszłej inicjatywy prawnej, która ma zostać przyjęta do 2020 r. (pod warunkiem

zatwierdzenia jej przez Komisję kolejnej kadencji). Z tego powodu nie można na razie zaplanować tego działania, a data jego pełnej realizacji nie jest jeszcze znana. Obierając taki punkt wyjścia, nie jest to obecnie działanie podlegające prawnie wiążącym terminom.

37. Komisja pragnie podkreślić, że od momentu przyjęcia UKC dyskusje na temat planowania projektów informatycznych, współzależności, ustalania priorytetów i wykonalności były elementem otwartego i konstruktywnego dialogu między przedstawicielami Komisji, państwami członkowskimi oraz unijnymi organizacjami gospodarczymi. Tego rodzaju wymiana informacji odbywała się w ramach ustalonego systemu zarządzania w odniesieniu do programu e-Cło. Motyw 10 decyzji wykonawczej z dnia 11 kwietnia 2016 r. ustanawiającej program prac w ramach UKC wyraźnie odnosi się do potrzeby zwrócenia uwagi na postępy osiągnięte w realizacji uzgodnionych celów, zważywszy na ambitny i wymagający charakter systemów teleinformatycznych, które mają być uruchomione w latach 2019 i 2020. W związku z tym w ramach działań następczych w połowie 2016 r. Komisja rozpoczęła ankietę w celu zgromadzenia opinii państw członkowskich i przedstawicieli sektora handlu na temat wykonalności i ustalania priorytetów. Stanowiła ona podstawę do dalszych porozumień w sprawie zmienionego planu zgodnie z ustaleniami i uzgodnieniami w ramach wieloletniego planu strategicznego z 2017 r. Po uzgodnieniu szczegółowego planu Komisja wydała wniosek w sprawie zmiany art. 278 UKC.

38. Komisja stworzyła wewnętrzny plan oparty na zasobach w celu ustalenia konsekwencji opóźnień i zbadania możliwości ich wyeliminowania.

Chociaż terminy ustalone dla UKC pozostały niezmienione, Komisja przedyskutowała je z państwami członkowskimi i przedstawicielami sektora handlu podczas przygotowywania drugiej wersji programu prac w ramach UKC (począwszy od połowy 2015 r., decyzja Komisji z kwietnia 2016 r., w kontekście przewidzianego prawem terminu wyznaczonego w UKC na koniec 2020 r.). Komisja uważa, że zachowała w tym względzie pełną przejrzystość wobec państw członkowskich i przedstawicieli sektora handlu.

40. Komisja zachowuje pełną przejrzystość wobec państw członkowskich. Od pierwszych etapów planowania organy administracji zainteresowanych państw członkowskich i Komisja otwarcie omawiają ryzyko opóźnień. W tym kontekście osiągnięto z tymi podmiotami porozumienie dotyczące utrzymania planowania w odniesieniu do pierwszych systemów i ścisłego monitorowania – zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie – planowania w odniesieniu do pozostałych systemów.

43. W odniesieniu do uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącej odpowiedniości celów i zasad sprawozdawczości w programie „Cła 2020” Komisja odsyła do swojej odpowiedzi dotyczącej zalecenia 1.

46. Komisja pragnie wyjaśnić, że w odniesieniu do sprawozdawczości w zakresie funkcjonowania i opracowywania systemów informatycznych dla sektora celnego sprawozdania z postępu prac dotyczących realizacji programu „Cła 2020” zawierają ograniczone informacje w celu uniknięcia powielania, ponieważ są one uzupełniane sprawozdaniami z postępu prac dotyczących realizacji programu e-Cło. Zarówno sprawozdania z postępu prac dotyczących realizacji programu „Cła 2020”, jak i sprawozdania z postępu prac dotyczących realizacji programu e-Cło, są dostępne na portalu Europa.

WNIOSKI I ZALECENIA

49.

Pierwszy podpunkt

Aby zminimalizować skutki opóźnień, Komisja i państwa członkowskie zgodziły się co do konieczności wyznaczenia priorytetów oraz ustalenia kolejności realizacji. Działanie to przeprowadzono w 2016 r. za pomocą ankiety i zaowocowało ono nowym wieloletnim planem strategicznym z 2017 r.

Dziewiąty podpunkt

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 46.

Zalecenie 1 – Ukierunkowanie koncepcji programu na wdrożenie systemów informatycznych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W kontekście swojego wniosku w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych Komisja zastosowała zasadę lepszego stanowienia prawa w celu określenia precyzyjnych i mierzalnych – zarówno ogólnych, jak i szczegółowych – celów programów. Wnioski te są obecnie negocjowane przez współprawodawców.

Zalecenie 2 – Poprawa dokładności szacowania czasu realizacji, budżetu i zakresu projektu informatycznego

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja pragnie również podkreślić, że ocenia swoje programy na etapie przejściowym i końcowym, upewniając się, że wnioski wyciągnięte z ocen zostaną wykorzystane podczas przygotowywania polityki nowych programów. Tak było w przypadku obecnego programu, co zaowocowało w szczególności ustanowieniem ram pomiaru wykonania programu „Cła 2020”, jak również opracowaniem precyzyjnych i mierzalnych celów. Uwzględniono wszystkie zalecenia wynikające z końcowej oceny programu „Cła 2014”. Europejski Trybunał Obrachunkowy powinien również zauważyć, że cele programu „Cła 2020” są wynikiem szczegółowych negocjacji legislacyjnych.

Zalecenie 3 – Ułatwianie opracowywania systemów informatycznych w ramach współpracy

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 4 – Usprawnienie zarządzania przez poprawę komunikacji

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 5 – Przejrzysta sprawozdawczość w zakresie wdrażania systemów informatycznych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W odniesieniu do lit. a) Komisja pragnie zwrócić uwagę, że może informować zainteresowane strony o wydatkach na komponenty krajowe wyłącznie wówczas, gdy państwa członkowskie przekażą Komisji takie informacje.

W odniesieniu do lit. b) Komisja pragnie podkreślić, że pracuje już nad aktualizacją obecnych ram pomiaru wyników programu „Cła 2020” w kontekście wniosków z przeglądu śródkresowego w celu uproszczenia obecnego zestawu wskaźników i położenia większego nacisku na wskaźniki informatyczne. W odniesieniu do przyszłego programu dla sektora celnego na okres po 2020 r. podstawowe wskaźniki zostały określone w załączniku 2 do wniosku Komisji. Cztery z ośmiu podstawowych wskaźników odnoszą się do systemów informatycznych, w tym nowy wskaźnik „stopień wdrożenia UKC”, który mierzy odsetek celów pośrednich osiągniętych w zakresie wdrażania systemów teleinformatycznych przewidzianych w UKC. W odniesieniu do zasad sprawozdawczości sprawozdanie z postępu prac dotyczących realizacji programu „Cła 2020” za 2017 r. zawiera wyraźne odesłania do uzupełniającego sprawozdania z postępu prac dotyczących

realizacji programu e-Cło oraz szersze omówienie stanu wdrożenia europejskich systemów informacyjnych.

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	29.11.2017
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	12.7.2018
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	26.9.2018
Oficjalne odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) otrzymane we wszystkich językach urzędowych	j. angielski: 5.10.2018 inne języki: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0903-8

doi:10.2865/89033

QJ-AB-18-023-PL-N

HTML

ISBN 978-92-847-0957-1

doi:10.2865/309944

QJ-AB-18-023-PL-Q

W trakcie niniejszej kontroli Trybunał zbadał, czy program „Cła 2020”, wraz z powiązаныmi przepisami celnymi, jest w stanie doprowadzić do powstania systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia operacji celnych w UE. Stwierdził, że we wdrażaniu tych systemów informatycznych wystąpił szereg opóźnień, a więc niektóre z nich nie będą dostępne w terminie określonym w unijnym kodeksie celnym na 2020 r. Opóźnienia spowodowane zostały przez kilka czynników, w szczególności: zmiany zakresu projektu, przydzielenie niewystarczających zasobów przez UE i państwa członkowskie oraz długotrwały proces podejmowania decyzji wynikający z wielowarstwowej struktury zarządzania.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.