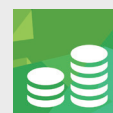


Posebno poročilo

Vrsta zamud pri carinskih sistemih IT – kakšni so bili problemi?

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

REVIZIJSKA EKIPA

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik in programov EU ali tém v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat V – Financiranje in upravljanje EU, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Lazaros S. Lazarou. Revizijo je vodila članica Evropskega računskega sodišča Eva Lindström, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Katharina Bryan, ataše v njenem kabinetu Johan Stållhammar, vodilni upravni uslužbenec Alberto Gasperoni, vodja naloge José Parente ter revizorji Jitka Benešová, Josef Edelmann in Ilze Ozola.



Od leve proti desni: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stållhammar, Katharina Bryan, Josef Edelmann.

KAZALO

	Odstavek
Kratice	
Glosar	
Povzetek	I–V
Uvod	1–11
Carinska unija je eden od stebrov enotnega trga v Evropski uniji	1–3
Posodobitev carinske unije je od leta 2003 na dnevnem redu EU	4–7
Program Carina 2020 je sedanje finančno orodje za izvajanje potrebnih sistemov informacijske tehnologije	8–10
Upravljanje izvajanja sistemov informacijske tehnologije v carinski uniji je večplastno	11
Obseg revizije in revizijska metodologija	12–15
Opažanja	16–47
Pri izvajanju novih sistemov informacijske tehnologije za carino je prišlo do vrste zamud	16–22
Nekateri ključni sistemi informacijske tehnologije, ki se zahtevajo v carinskem zakoniku Unije, bodo zaradi zamud izvedeni po letu 2020	19–21
Obstaja tveganje, da na novo predlagani rok leta 2025 ne bo dosežen	22
Glavni razlogi za zamude so bili spreminjajoč se obseg, nezadostni viri in dolgotrajen proces odločanja	23–36
Komisija je pozno poročala o zamudah	37–40
Sprva izbran razvojni pristop ni bil najbolj učinkovit	41–42
Cilji programa Carina 2020 in ureditve poročanja o njem niso primerni za spremljanje izvajanja sistemov IT	43–47
Zaključki in priporočila	48–50
Priloga I – Opis projektov informacijske tehnologije	
Priloga II – Dodatno število let, potrebnih za uvedbo posameznih projektov informacijske tehnologije, glede na prvotno načrtovanje	
Odgovori Komisije	

KRATICE

GD TAXUD: Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo

IT: informacijska tehnologija

GLOSAR

Opis projektov IT, omenjenih v poročilu, je v ***Prilogi I***.

Carinski zakonik Unije: zagotavlja celovit okvir za carinska pravila in postopke na carinskem območju EU, prilagojena sodobnim trgovinskim razmeram in komunikacijskim orodjem. Veljati je začel 1. maja 2016, vendar se še uporabljajo nekatere prehodne ureditve, zlasti za carinske formalnosti, ki so še vedno v procesu postopnega prehoda na elektronske sisteme.

Delovni program carinskega zakonika Unije: Delovni program je bil pripravljen v skladu s členom 280 carinskega zakonika Unije. Zajema prehodne ukrepe v zvezi z elektronskimi sistemi ter časovne razporede za primere, v katerih sistemi še niso bili operativni do datuma začetka uporabe carinskega zakonika Unije (1. maja 2016).

Komponente EU v okviru sistemov IT (komponente Unije): Sredstva (kot so strojna oprema, programska oprema in omrežne povezave) in storitve za podporo sistemov IT, ki so sodelujočim državam skupne (Priloga II B Uredbe (EU) št. 1294/2013). EU krije stroške pridobitve, razvoja, namestitve, vzdrževanja in vsakodnevnega delovanja komponent Unije.

Modernizirani carinski zakonik: veljati je začel 24. junija 2008 z določbo, da se bo začel uporabljati najpozneje 24. junija 2013. Vendar pa se ni nikoli uporabljal, ker je bil razveljavljen in nadomeščen s carinskim zakonikom Unije.

Nacionalne komponente v okviru sistemov IT (ki niso komponente Unije): vse tiste komponente sistemov IT, ki niso opredeljene kot komponente Unije (Priloga II C k Uredbi (EU) št. 1294/2013). Države članice krijejo stroške pridobitve, razvoja, namestitve, vzdrževanja in vsakodnevnega delovanja komponent, ki niso komponente Unije.

Obseg projekta: kar je vključeno v projekt ali izključeno iz njega. Inštitut za vodenje projektov (Project Management Institute) opredeljuje obseg projekta kot delo, ki ga je treba opraviti za zagotovitev proizvoda, storitve ali rezultata z opredeljenimi značilnostmi in funkcijami.

Okvir za merjenje smotrnosti: sistem spremljanja, ki meri napredek programa Carina 2020 z uporabo 86 kazalnikov, in sicer 68 kazalnikov izložkov/rezultatov in 18 kazalnikov učinka.

Poročila o napredku e-carine: Letno poročilo o oceni napredka pri vzpostavitvi brezpapirnega okolja za carino v skladu s členom 12 Odločbe št. 70/2008/ES.

Poročilo o napredku programa Carina 2020: Letno poročilo o spremljanju izvajanja programa v skladu s členom 17 Uredbe (EU) št. 1294/2013.

Poslovni primer in dokument o viziji: Dokumenti za začetne faze projektov razvoja sistema IT, ki vsebujejo podrobno specifikacijo obsega posameznih projektov in se pripravijo pred odločitvijo o začetku tehničnih del IT.

Predstavniki trgovine: so operaterji, kot so uvozniki, carinskimi posredniki, prevozne družbe in logistični operaterji. So člani kontaktne skupine za trgovino, ki je neformalna platforma za sestanke, namenjene posvetovanjem na ravni Unije o izvajanju zadev, povezanih s carino, in razvoju carinske politike.

Skupina strokovnjakov: Skupine strokovnjakov so orodje v okviru skupnih ukrepov programa Carina 2020, namenjeno združevanju strokovnega znanja na različne načine, in sicer na regionalni, tematski, začasni ali stalni osnovi. Državam članicam omogoča, da pri izvajanju politike okrepijo svoje sodelovanje.

Večletni strateški načrt: orodje za upravljanje in načrtovanje, ki ga je pripravila Komisija v sodelovanju z državami članicami v skladu s členom 8(2) odločbe o e-carini. V njem so določeni strateški okvir in mejniki za usklajeno in uspešno upravljanje projektov IT.

POVZETEK

I. Carinska unija je eden od stebrov enotnega trga. Posodobitev carinskih postopkov, ki temeljijo na razvoju novih sistemov informacijske tehnologije (IT), je pomemben element za delovanje Evropske unije (EU). Ta posodobitev bi morala zlasti okrepiti gospodarske dejavnosti in rast ter povečati varnost in zaščito državljanov EU. Te koristi bi morale biti zadostna spodbuda za naložbe držav članic v carinske sisteme IT.

II. Odločba Komisije o e-carini, Modernizirani carinski zakonik in nazadnje carinski zakonik Unije so omogočili uvedbo in zagotovili opis potrebnih sistemov IT za posodobitev carinske unije. Program Carina 2020 financira komponente Unije v okviru sistemov IT. Države članice bi morale razviti ustrezne nacionalne komponente (komponente, ki niso komponente Unije) in kriti s tem povezane stroške. Izvajanje sistemov IT ureja večplastni proces odločanja, ki vključuje več organov.

III. S to revizijo je bilo preučeno, ali je verjetno, da bosta program Carina 2020 in z njim povezana carinska zakonodaja zagotovila sisteme IT, ki so potrebni za izboljšanje carinskih operacij v EU. Revizija je bila izvedena v izvedbeni fazi programa, da bi prispevala k razpravam o prihodnjem programu Carina, ki se bo začel leta 2021. Sodišče je preučilo, ali program zagotavlja pravočasno izvajanje sistemov IT, v primeru zamud pa je opredelilo tudi razloge zanje. Revizija je temeljila predvsem na analizi dokumentov Komisije, zapisnikov in poročil odborov in delovnih skupin ter na rezultatih ankete, ki je bila poslana državam članicam.

IV. Sodišče je ugotovilo, da je pri izvajanju novih sistemov IT za carinsko unijo prišlo do vrste zamud, tako da nekateri ključni sistemi ob roku leta 2020, določenem v carinskem zakoniku Unije, ne bodo na voljo. Zamude so posledica več dejavnikov, zlasti pa spreminjajočega se obsega projektov, nezadostnih virov, ki so jih projektom dodelile EU in države članice, in dolgotrajnega procesa odločanja, ki je posledica večplastne strukture upravljanja. Sodišče je opazilo tudi, da Komisija ni ustrezno poročala o zamudah ter da cilji programa Carina 2020 in njegove ureditve poročanja niso ustrezni za spremljanje izvajanja sistemov IT. Začetni pristop za razvoj sistemov IT je bil večinoma decentraliziran, da bi se zmanjšalo tveganje neuspeha, vendar na račun zmanjšanja učinkovitosti.

V. Sodišče priporoča Komisiji, naj:

- (a) predlaga, da se cilji naslednjega programa Carina nanašajo izrecno na načrtovane sisteme IT, ki bodo razviti, in predlaga cilje, ki bodo natančni in merljivi;
- (b) zagotovi, da se izkušnje iz prejšnjih programov ustrezno upoštevajo, ter državam članicam pravočasno zagotovi ustrezne informacije, da bodo te lahko pravočasno sprejele informirano odločitev o obsegu projektov;
- (c) spremlja tveganje, da neka država članica ne bi mogla izpolniti rokov za izvajanje nacionalnih komponent, ter v zgodnji fazi opredeli možne rešitve in omogoči njihovo izvajanje na nacionalni ravni; omogoča širšo uporabo razvoja IT, ki temelji na sodelovanju;
- (d) racionalizira upravljanje razvoja carinskih sistemov IT z zagotovitvijo učinkovitejšega in hitrejšega komuniciranja z državami članicami, na primer z uporabo dodatnih rešitev za izmenjavo informacij, ki omogočajo sprejemanje odločitev brez zamud;
- (e) vse deležnike, povezane z izvajanjem sistemov IT na ravni EU in držav članic, pravočasno in pregledno obvešča o zamudah pri izvajanju in porabi za komponente Unije in nacionalne komponente ter določi ustrezne ureditve poročanja in kazalnike za splošno stopnjo izvajanja in posamezne projekte.

UVOD

Carinska unija je eden od stebrov enotnega trga v Evropski uniji

1. Evropska unija bo leta 2018 obeležila 50. obletnico uvedbe carinske unije. Carinska unija pomeni, da na notranjih mejah med državami članicami ni carin in da so določene skupne carine za uvoz iz tretjih držav.
2. Da lahko EU deluje kot velik trgovinski blok, mora imeti učinkovit pretok blaga v carinsko unijo in iz nje ter tudi znotraj območja enotnega trga. Po zadnjih razpoložljivih statističnih podatkih skupni uvoz in izvoz predstavljata približno 3,7 bilijona EUR¹. Iz tega je razvidno, kako pomembni sta trgovina in carinska unija za blaginjo EU.
3. Poleg tega so carinske dajatve na uvoz pomemben del prihodkov EU. V letu 2017 so znašale 20,3 milijarde EUR, kar je 15 % skupnega proračuna EU.



¹ Vir: statistični podatki Eurostata o svetovni trgovini za leto 2017

Posodobitev carinske unije je od leta 2003 na dnevnem redu EU

4. Od ustanovitve carinske unije je potrebo po njeni posodobitvi izrazilo več ključnih akterjev. Izboljšave bi morale zajemati digitalizacijo², uvedbo brezpapirnega okolja in zmanjšanje birokracije, s čimer bi se okrepili gospodarske dejavnosti in rast. Poleg tega naj bi se tudi povečali varnost in zaščita državljanov EU ter omogočilo učinkovitejše pobiranje dajatev. Koristi za potrošnike in podjetja EU, ki jih prinaša izboljšana trgovina EU, naj bi po pričakovanjih zagotovile spodbudo za države članice, da investirajo v carinske sisteme informacijske tehnologije (IT).

5. Leta 2003 je Komisija določila cilj, da se vzpostavi poenostavljeno in brezpapirno okolje za carino in trgovino³. Objava odločbe o e-carini⁴ leta 2008 je še dodatno poudarila pomembnost tega cilja. Junija 2008 je začel veljati Modernizirani carinski zakonik⁵. Njegov namen je bil posodobiti carinsko unijo, vključno z razvojem številnih sistemov IT, ki naj bi začeli v celoti delovati do junija 2013. Iz več razlogov, tudi zaradi zamud pri izvajanju potrebnih sistemov IT⁶, se Modernizirani carinski zakonik ni nikoli uporabljal v praksi.

² Tudi po mnenju Svetovne carinske organizacije (WCO) je digitalizacija ena ključnih značilnosti posodobljene carine, saj je razvila model digitalne zrelosti za carino.

³ Glej sporočilo Komisije z dne 24. julija 2003 z naslovom *A simple and paperless environment for customs and trade*.

⁴ Odločba št. 70/2008/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o brezpapirnem okolju za carino in trgovino (UL L 23, 26.1.2008, str. 21) (odločba o e-carini).

⁵ Uredba (ES) št. 450/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o carinskem zakoniku Skupnosti (Modernizirani carinski zakonik) (UL L 145, 4.6.2008, str. 1), ki je bila razveljavljena z Uredbo (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 (UL L 269, 10.10.2013, str. 1). Modernizirani carinski zakonik je začel veljati 24. junija 2008, vendar z določbo, da se bo začel uporabljati najpozneje 24. junija 2013.

⁶ Glej predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o carinskem zakoniku Unije (prenovitev) (COM(2012) 64 final), ki ga je Komisija sprejela 20. februarja 2012.

6. Oktobra 2013 je bil sprejet carinski zakonik Unije⁷, ki nadomešča Modernizirani carinski zakonik in naj bi prav tako pripomogel, da se doseže cilj prehoda na brezpapirno okolje in izmenjavo informacij na podlagi sistemov IT. Carinski zakonik Unije se uporablja od maja 2016 s prehodnim obdobjem do konca leta 2020 za izvajanje sistemov IT. Sistemi IT, ki jih zahteva carinski zakonik Unije, so podobni tistim, ki jih je prej zahteval Modernizirani carinski zakonik.

7. Komisija je zaradi uskladitve z zahtevami odločbe o e-carini in carinskega zakonika Unije vzpostavila dokumente strateškega načrtovanja za razvoj ustreznih carinskih sistemov IT, in sicer večletni strateški načrt⁸ in delovni program za carinski zakonik Unije⁹. Večletni strateški načrt upošteva časovni razpored izvajanja delovnega programa za carinski zakonik Unije, vključuje pa še dodatne sisteme IT, ki jih je treba razviti.

Program Carina 2020 je sedanje finančno orodje za izvajanje potrebnih sistemov informacijske tehnologije

8. EU financira razvoj novih sistemov IT, kot je navedeno v večletnem strateškem načrtu, pa tudi vzdrževanje obstoječih sistemov IT v skladu s splošnim programom na področju carine. Ta program Carina 2020¹⁰ zagotavlja sredstva za komponente EU sistemov IT

⁷ Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (prenovitev) (UL L 269, 10.10.2013, str. 1) (uredba o carinskem zakoniku Unije).

⁸ Večletni strateški načrt je orodje za upravljanje in načrtovanje, ki ga je pripravila Komisija v sodelovanju z državami članicami v skladu s členom 8(2) odločbe o e-carini. Določa strateški okvir in mejnike za vodenje projektov IT. Ko je odobren, vsako njegovo spremembo objavi GD TAXUD.

⁹ Izvedbeni sklep Komisije z dne 29. aprila 2014 o oblikovanju delovnega programa za carinski zakonik Unije (2014/255/EU) (UL L 134, 7.5.2014, str. 46) (delovni program za carinski zakonik Unije iz leta 2014), ki je bil razveljavljen z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2016/578 z dne 11. aprila 2016 o oblikovanju delovnega programa v zvezi z razvojem in uporabo elektronskih sistemov, predvidenih v carinskem zakoniku Unije (UL L 99, 15.4.2016, str. 6) (delovni program za carinski zakonik Unije iz leta 2016).

¹⁰ Uredba (EU) št. 1294/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o uvedbi akcijskega programa za carino v Evropski uniji za obdobje 2014–2020 (Carina 2020) in razveljavitvi Odločbe št. 624/2007/ES (UL L 347, 20.12.2013, str. 209).

(komponente Unije). To so sredstva (kot so strojna oprema, programska oprema in omrežne povezave) in storitve za podporo sistemov IT, ki so skupne EU in sodelujočim državam.

Države članice morajo razviti nacionalne komponente (komponente, ki niso komponente Unije) in kriti s tem povezane stroške¹¹.

9. Komisija je program Carina 2020 vzpostavila za „podpor[o] delovanju in posodobitvi carinske unije, da bi okrepili notranji trg na podlagi sodelovanja sodelujočih držav, njihovih carinskih organov in njihovih uradnikov“. Skupni proračun programa znaša 523 milijonov EUR v obdobju sedmih let (tj. približno 75 milijonov EUR na leto)¹². Carina 2020 je nadaljevanje prejšnjih programov Carina, ki so se začeli izvajati leta 1991, zadnji pa se je zaključil leta 2013. Komisija je v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 za program Carina predlagala finančna sredstva v višini 950 milijonov EUR.

10. Tri četrtine proračuna programa Carina 2020 so namenjene krepitvi zmogljivosti na področju IT, ki se v uredbi o Carini 2020 imenujejo evropski informacijski sistemi (EIS). Ta proračun pokriva razvoj, delovanje in vzdrževanje delov EU teh evropskih informacijskih sistemov (komponente Unije). Preostalih 25 % proračuna je namenjenih drugim ukrepom, povezanim z delovanjem in posodobitvijo carinske unije, in sicer skupnim ukrepom (kot so projektne skupine in skupine strokovnjakov) in usposabljanju.

Upravljanje izvajanja sistemov informacijske tehnologije v carinski uniji je večplastno

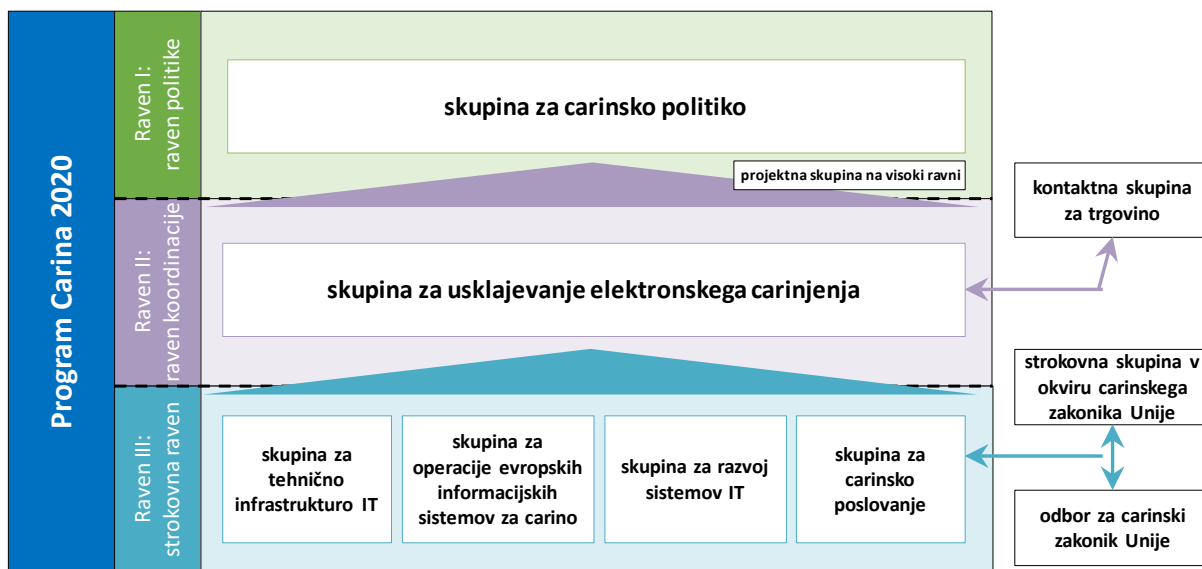
11. ***Slika 1*** prikazuje upravljanja izvajanja sistemov IT v carinski uniji. Upravljanje temelji na sodelovanju številnih organov, ki vključujejo Komisijo, države članice in trgovinske interese, zlasti skupino za carinsko politiko, skupino za usklajevanje elektronskega carinjenja in kontaktno skupino za trgovino. Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo (GD TAXUD) je pristojen za izvajanje programa Carina 2020 in tudi predseduje tem skupinam. Za dosego dogovora o posameznih projektih je potrebnih veliko razprav o tehničnih,

¹¹ Nekatere države članice za kritje dela teh stroškov uporabljajo strukturalna sredstva EU.

¹² Ta proračun ne vključuje razvoja IT, ki ga financirajo izključno države članice (nacionalne komponente). O skupnih stroških sistemov Sodišče ni moglo poročati (glej ***odstavek 47***).

operativnih, pravnih in finančnih zadevah, pa tudi sodelovanje strokovnjakov Komisije in držav članic.

Slika 1 – Upravljanje za izvajanje večletnega strateškega načrta in projektov e-carina



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Priloge III – *Governance Scheme of Multi-Annual Strategic Plan Rev. 2017*

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKA METODOLOGIJA

12. Z revizijo, ki jo je opravilo Sodišče, je bilo ocenjeno, ali je verjetno, da bosta program Carina 2020 in z njim povezana carinska zakonodaja zagotovila sisteme IT, ki so potrebni za izboljšanje carinskih operacij v EU. Sodišče se je osredotočilo na razvoj komponent Unije v okviru novih sistemov IT. Pri nacionalnih komponentah je preučilo le nadzorno vlogo Komisije pri tem, kako države članice usklajujejo izvajanje v svojih nacionalnih sistemih IT. Ni pa zajelo drugih ukrepov, predvidenih v programu Carina 2020, zlasti skupnih ukrepov, dejavnosti usposabljanja ter upravljanja in vzdrževanja obstoječih sistemov IT.

13. Revizija je potekala med fazo izvajanja programa. Ta pristop je Sodišču omogočil izvedbo vmesnega pregleda razvoja sistemov IT, s čimer je zagotovilo pravočasen prispevek za razprave o naslednjem programu Carina, ki se bo začel leta 2021 (glej **odstavek 9**).

14. Sodišče je preučilo, ali program zagotavlja pravočasen razvoj in izvajanje sistemov IT, v primeru zamud, pa je ugotovilo tudi razloge zanje. Pregledalo je tudi s tem povezane vidike

ureditev zasnove, spremljanja in poročanja.¹³ Revizija je temeljila na analizi dokumentov Komisije, zapisnikov in poročil odborov in delovnih skupin, v katerih sodelujejo države članice in Komisija, ter razgovorih z uslužbenci Komisije iz GD TAXUD.

15. Da bi si zagotovilo vpogled v izvajanje nacionalnih komponent v okviru novih sistemov IT v državah članicah, je Sodišče izvedlo anketo, v kateri je sodelovalo 28 nacionalnih carinskih organov.

OPAŽANJA

Pri izvajanju novih sistemov informacijske tehnologije za carino je prišlo do vrste zamud

16. Hiter razvoj informacijske tehnologije v splošnem nenehno ustvarja nove priložnosti, izzive in zahteve uporabnikov. To velja tudi za področje carine, zato morajo Komisija in države članice zagotoviti prožne rešitve in prožnost pri odzivanju na zunanje dogodke. Deset let po sprejetju odločbe o e-carini Sodišče ugotavlja napredek pri razvoju sistemov IT. Vendar pa se nekateri od teh sistemov še ne izvajajo v celoti.

17. Večletni strateški načrt iz leta 2017 zajema 31 projektov IT, ki naj bi jih izvedle Komisija in države članice. Zasnovani so za razvoj novih sistemov ali posodobitev obstoječih z namenom posodobitve carinske unije in zagotavljanja uporabe carinskega zakonika Unije v celoti. Roki za izvedbo projektov IT so se postopoma prestavljali. Zaradi revizije večletnih strateških načrtov iz let 2016 in 2017 so bili roki za izvedbo sistemov IT preloženi za 28 % oziroma 42 % projektov.

18. V ***Prilogi II*** je diagram z dodatnim številom let, potrebnih za izvedbo posameznih projektov IT. Podatki so rezultat primerjave med roki za izvedbo, navedenimi v večletnem strateškem načrtu iz leta 2017, in roki, ki so bili sprva načrtovani. Analiza Sodišča kaže, da je bil za štiri projekte prvotni datum izvedbe ohranjen, medtem ko so pri več projektih nastale zamude, izvedba štirih projektov pa je bila preložena za pet ali več let.

¹³ Sodišče je upoštevalo tudi zaključke in priporočila Posebnega poročila št.19/2017 – Uvozni postopki: pomanjkljivosti v zakonodajnem okviru in neuspešno izvajanje negativno vplivajo na finančne interese EU.

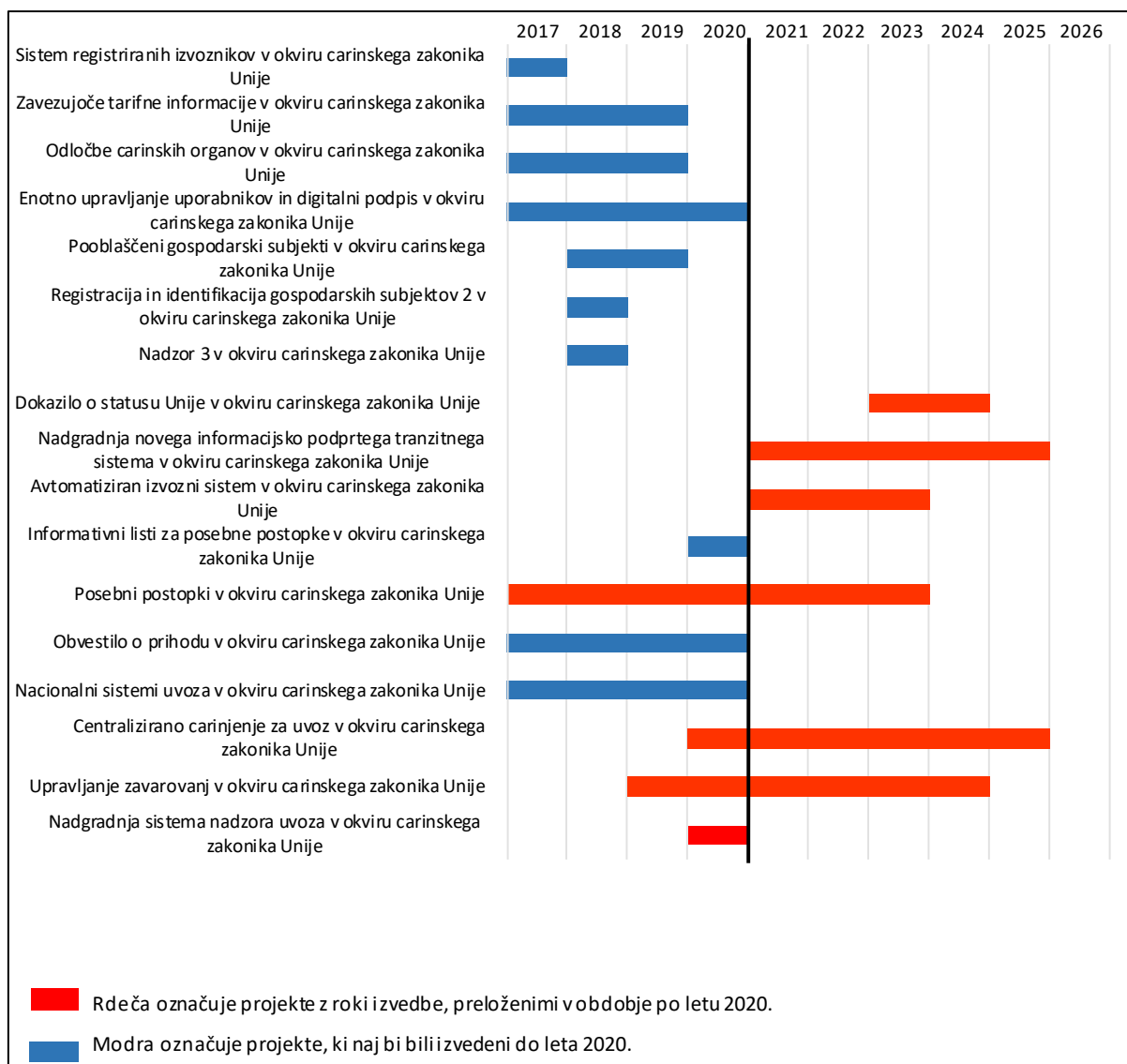
Nekateri ključni sistemi informacijske tehnologije, ki se zahtevajo v carinskem zakoniku Unije, bodo zaradi zamud izvedeni po letu 2020

19. Izvajanje carinskega zakonika Unije v celoti je odvisno od razpoložljivosti številnih sistemov IT na Komisiji in v državah članicah. Čeprav se carinski zakonik Unije uporablja že od leta 2016, pa omogoča prehodno obdobje do najpozneje 31. decembra 2020, v katerem lahko Komisija in države članice razvijejo 17 potrebnih sistemov IT.

20. V skladu z večletnim strateškim načrtom iz leta 2017 bo sedem od teh sistemov IT¹⁴ v celoti izvedenih šele po roku leta 2020. Po mnenju Komisije bo skupna stopnja izvajanja carinskega zakonika Unije ob koncu leta 2020 približno 75 %. Vendar pa ta izračun temelji na dosegi mejnikov za komponente Unije brez upoštevanja tega, kdaj bodo sistemi na voljo za uporabo. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da projekti, pri katerih je prišlo do zamud, zajemajo ključne sisteme za delovanje osnovnih carinskih postopkov (uvoz, tranzit in izvoz) ali njihovo nadgradnjo. Po mnenju držav članic, ki so sodelovale v anketi, so ti sistemi bistveni za učinkovito delovanje in posodobitev carinske unije (glej **sliko 2**).

¹⁴ Projekti v okviru carinskega zakonika Unije, katerih izvedba je preložena v obdobje po letu 2020: Avtomatizirani izvozni sistem v okviru carinskega zakonika Unije, nadgradnja novega računalniško podprtega tranzitnega sistema v okviru carinskega zakonika Unije, upravljanje zavarovanj v okviru carinskega zakonika Unije, posebni postopki v okviru carinskega zakonika Unije, centralizirano carinjenje za uvoz v okviru carinskega zakonika Unije, dokazila o statusu Unije v okviru carinskega zakonika Unije in nadgradnja sistema nadzora uvoza v okviru carinskega zakonika Unije.

Slika 2 – Večletni strateški načrt iz leta 2017 za 17 projektov v okviru carinskega zakonika Unije¹⁵



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi večletnega strateškega načrta iz leta 2017 (za podroben opis projektov IT glej **Prilogo I**)

21. Januarja 2018 je Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu poročala o izvajanju carinskega zakonika Unije in ju obvestila, da v njem določen rok leta 2020 ne bo dosežen.

¹⁵ Načrtovanje nadgradnje sistema nadzora uvoza se nanaša le na prvi del projekta. Preostali deli bodo izvedeni po letu 2020.

Marca 2018 je predstavila predlog za spremembo carinskega zakonika Unije z vključitvijo podaljšanja prehodnega obdobja za uvedbo nekaterih določb do leta 2025.

Obstaja tveganje, da na novo predlagani rok leta 2025 ne bo dosežen

22. Revizija večletnega strateškega načrta iz leta 2017 je privedla do znatne koncentracije dela Komisije v obdobju 2023–2025, ko naj bi predvidoma začelo delovati šest sistemov¹⁶, ki izhajajo iz obsežnih projektov.¹⁷ Poleg tega več držav članic zamuja pri izvajanju svojih sistemov IT.¹⁸ Zato obstaja tveganje, da tudi preloženi roki ne bodo doseženi in da bo rok za carinski zakonik Unije ponovno podaljšan v obdobje po letu 2025.

Glavni razlogi za zamude so bili spreminjajoč se obseg, nezadostni viri in dolgotrajen proces odločanja

23. S preučitvijo izvajanja carinskih projektov IT, vključno s poglobljeno analizo petih projektov¹⁹ in odgovori držav članic na anketo, ki jo je opravilo Sodišče, je bilo ugotovljeno, da so glavni razlogi za zamude sledeči:

- spremembe obsega nekaterih projektov, ki so povečale njihovo kompleksnost (glej **odstavka 24 in 25**),

¹⁶ V to obdobje bo spadal tudi drugi del nadgradnje sistema nadzora uvoza v okviru carinskega zakonika Unije, čeprav načrtovanje drugega dela projekta še ni vključeno v večletni strateški načrt iz leta 2017.

¹⁷ Ta vrsta koncentracije je v nasprotju z zaključki projektne skupine Carina 2020 glede učinkov zahtev iz carinskega zakonika Unije na države članice, v skladu s katerimi je treba preprečevati prekrivanje uporabe več pomembnih sistemov v istem obdobju. Komisija se strinja tudi s tem, da v EU še nikoli ni bilo tako obsežnega prehoda in da bo to prineslo veliko operativnih tveganj tako na tehnični kot tudi na usklajevalni ravni.

¹⁸ Sodišče je primerjalo trenutno stanje (glede na navedbe držav članic v okviru ankete) z mejniki iz večletnega strateškega načrta, ki so predvideni za prvo četrtino leta 2018.

¹⁹ Štirje projekti v okviru carinskega zakonika Unije: sistem registriranih izvoznikov, nadzor 3, nadgradnja sistema nadzora uvoza, centralizirano carinjenje za uvoz in dodatni projekt, ki ne spada v okvir carinskega zakonika Unije: „enotno okence EU” (glej ***Prilogo I***).

- nezadostni viri, ki so jih Komisija in države članice dodelile za izvajanje sistemov IT (glej **odstavke 26 do 32**),
- dolgotrajen postopek odločanja, ki je posledica večplastne strukture upravljanja²⁰, ki vključuje Komisijo in države članice (glej **odstavke 33 do 36**).

Spremembe obsega nekaterih projektov

24. Komisija je časovni okvir za razvoj in uvedbo carinskih sistemov zasnovala na študiji osrednjega načrta za IT, ki je bila dokončana leta 2012, ter zaključila, da je rok leta 2020 za izvedbo projektov IT, ki so bili v tistem času načrtovani, realističen.

25. 12 od 17 projektov, ki so bili načrtovani že v Moderniziranem carinskem zakoniku, ki je bil predhodnik carinskega zakonika Unije, je bilo sorazmerno zrelih²¹. Vendar pa so se Komisija in države članice med razpravami, ki so sledile, strinjale, da bi bilo treba obseg nekaterih sistemov IT znatno spremeniti. Poleg tega je bil razvoj IT z držav članic deloma prenesen na raven EU. Zaradi tega se je znatno povečala delovna obremenitev Komisije in izkazalo se je, da prvotnega časovnega okvira ne bo mogoče doseči.

Komisija in države članice niso dodelile zadostnih virov

Proračun Komisije (komponente Unije)

26. Komisija je potrebe po virih za program Carina 2020 zasnovala na izvajanju strategije EU za IT na področju carinske politike, določene v večletnem strateškem načrtu iz leta 2012.

27. Prvi pomemben znak, da proračunska sredstva, ki so na voljo v okviru programa Carina 2020, morda ne bodo zadostovala, se je pojavil leta 2015 v zvezi s projektom nadgradnje sistema nadzora uvoza. V dokumentu o viziji, ki so ga skupaj sprejele Komisija in države

²⁰ 19 od 24 držav članic, ki so odgovorile na anketo, je v svojih odgovorih navedlo, da so sedanje strukture upravljanja glede na okoliščine ustrezne, kljub temu pa jih je 14 priznalo, da bi bilo mogoče metodo dela in postopek odločanja dodatno izboljšati.

²¹ Glede na modeliranje poslovnih procesov so bile pri sistemih že določene uporabniške ali funkcionalne zahteve.

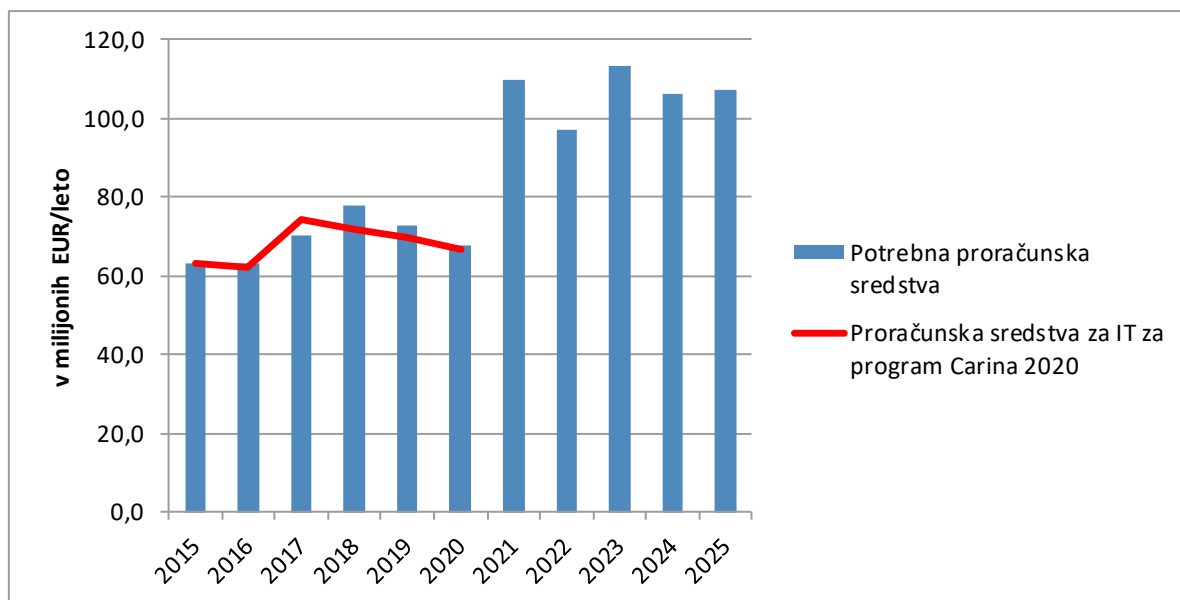
članice, je bilo glede na prvotne načrte priporočeno, naj se za razvoj sistema uporabi bolj centraliziran pristop. Predlagan je bil tudi revidiran proračun za izvajanje v skupni višini približno 170 milijonov EUR, kar je več kot podvojitvev predhodnih ocen. Komisija je zato zaključila, da je preostali proračun za krepitev zmogljivosti IT za program Carina 2020 premajhen za kritje stroškov izvajanja tega sistema.

28. Komisija se je odločila, da bo ta problem ublažila z:

- razdelitvijo projekta v bloke in določitvijo daljšega obdobja izvajanja, ki bi segalo v obdobje po letu 2020, da bi tako uporabila proračun za prihodnje carinske programe,
- zagotovitev dodatnih virov za proračun za krepitev zmogljivosti IT v okviru programa Carina 2020. Ta prizadevanja so bila le delno uspešna.

29. Napovedi Komisije glede proračunskih zahtev za obdobje 2021–2025 so znatno višje od tistih za obdobje 2014–2020. **Slika 3** ponazarja ocenjene proračunske potrebe za sisteme IT do konca programskega obdobja za program Carina 2020 in večje proračunske potrebe, predvidene za obdobje po letu 2020. Komisija ocenjuje, da bo za naslednje programsko obdobje programa Carina za delovanje vseh sistemov IT in za dokončanje preostalih projektov iz večletnega strateškega načrta, ki so bili preloženi v obdobje po letu 2020, potrebovala približno 100–115 milijonov EUR letno.

Slika 3 – Ocenjene proračunske potrebe za izvajanje revidiranega večletnega strateškega načrta iz leta 2017



Vir: delovni dokumenti Komisije

Proračun držav članic (nacionalne komponente)

30. Anketa, ki jo je Sodišče opravilo med državami članicami, je pokazala, da je bil v večini držav članic (67 %) eden od glavnih razlogov za zamude pri izvajanju carinskega zakonika Unije ta, da na nacionalni ravni niso bila dodeljena zadostna proračunska sredstva. Komisija je spoznala, da nekatere države članice za carinsko upravo ne bodo dale na voljo dovolj sredstev, da bi te lahko izpolnile večletni strateški načrt takoj po odobritvi delovnega programa za carinski zakonik Unije leta 2014. Komisija je Sodišče obvestila, da je bilo to deloma zaradi mednarodne makroekonomske krize, ki se je začela leta 2008. Sodišče je v Posebnem poročilu št. 19/2017 že poudarilo, da zaradi premajhnih finančnih sredstev za vseevropske sisteme IT lahko pride do zamud pri izvajanju carinskega zakonika Unije.²²

²² Glej odstavke 33 do 38 Posebnega poročila št. 19/2017.

31. Komisija je še naprej pozivala države članice, naj dajo na voljo nacionalne vire, in raziskovala druge možnosti za rešitev problema nezadostnih proračunskih sredstev v državah članicah, na primer z olajšanjem sodelovanja med državami članicami (glej **okvir 1**).

Okvir 1 – Skupna prizadevanja skupine držav članic pri razvoju nacionalnih komponent

Komisija je spodbujala možnost, da države članice razvijajo nacionalne komponente v okviru skupnih prizadevanj, ne pa, da jih razvija vsaka država članica zase. Na področju obdavčitve ima GD TAXUD pozitivne izkušnje s tovrstnim skupnim razvojem IT.

Estonija je leta 2017 pripravila projekt za ustanovitev nove strokovne ekipe, ki jo sestavljajo predstavniki več držav članic in naj bi razvila nacionalne komponente carinskih sistemov IT. Takšna skupina strokovnjakov bi na primer pripravila skupne postopke javnega naročanja, da bi se dosegla ekonomija obsega. Projekt je Komisija odobrila, prejel pa bo finančna sredstva iz delovnega programa Carina 2020 za leto 2018. Zanimanje za sodelovanje v takšnih dejavnostih je izrazilo 15 držav članic.

V času revizije skupina strokovnjakov še ni začela delati, zato ni bilo mogoče v celoti oceniti rezultatov te pobude.

32. Države članice 20 % zbranih sredstev od carin obdržijo kot stroške zbiranja, preostalih 80 % pa gre v proračun EU kot prihodki. Stopnja zadržanega zneska za stroške zbiranja bi bila dovolj²³ za delno kritje odhodkov držav članic za izvajanje carinskih sistemov IT. Vendar pa je Sodišče opazilo, da nobena država članica ni navedla, da je tako naredila. Namesto tega so za financiranje razvoja carinskih sistemov IT uporabile sredstva iz nacionalnega proračuna in strukturnih skladov EU.

Dolgotrajen postopek odločanja, ki je posledica večplastne strukture upravljanja, ki vključuje Komisijo in države članice

33. Razvoj carinskih sistemov IT zahteva sodelovanje, tesno usklajevanje in dogovarjanje velikega števila akterje na več ravneh v Komisiji in državah članicah (glej **odstavek 11**). Poleg kompleksnosti samega razvoja IT je odločanje v zvezi s tem še bolj zapleteno tudi zaradi

²³ Leta 2017 so države članice zadržale več kot 4 milijarde EUR kot stroške zbiranja. Na ravni posameznih držav članic so se zadržani zneski gibali med 3 milijoni EUR in 1 milijardo EUR.

specifičnih nacionalnih posebnosti carinskih operacij in razlik v napredku in zmogljivostih carinske IT v posameznih državah članicah.

34. Komisija je v svoji usklajevalni vlogi že spoznala to strukturo upravljanja, in sicer v okviru izvajanja obstoječih carinskih sistemov, predvsem prve generacije tranzitnega sistema (novi računalniško podprti tranzitni sistem). Pri tem se je pokazalo, da je iskanje soglasja o vseh vidikih izvajanja projekta zahtevna in dolgotrajna naloga²⁴.

35. Komisija je glede na kompleksnost carinskih projektov IT uporabila sklop podrobnih mejnikov, določenih za vsak projekt, da bi tako olajšala operativno načrtovanje in spremljanje. Ti mejniki so razdeljeni glede na glavne faze projekta, nanašajo pa se na potrditev s tem povezanih dokumentov ali ukrepe držav članic, zastopanih v organih upravljanja.²⁵

36. Sodišče je pregledalo uporabo teh mejnikov v vzorcu petih revidiranih projektov (glej **odstavek 23**). V vseh primerih je bilo soglasje med Komisijo in državami članicami glede začetnih mejnikov (poslovni primer in/ali dokument o viziji) doseženo z zamudo.²⁶

Komisija je pozno poročala o zamudah

37. Nekatero države članice in predstavniki trgovine (kot so uvozniki, carinski posredniki, prevozna podjetja in logistični operaterji) so v izvedljivost časovnih okvirov za dokončanje projektov IT začeli dvomiti že takoj po sprejetju ključnih dokumentov o načrtovanju leta 2013 in 2014. Kljub temu je Komisija leta 2016 v svojih uradnih dokumentih o strateškem

²⁴ Čas, potreben za razvoj novega računalniško podprtega tranzitnega sistema, tj. 12 let, se je upošteval pri oceni časa, potrebnega za razvoj novih sistemov, v dokumentu prve ponovitve študije za globalno oceno za osrednji načrt IT.

²⁵ Skupina za carinsko politiko in skupina za usklajevanje elektronskega carinjenja.

²⁶ V dveh primerih (nadzor 3 in sistem registriranih izvoznikov) je bilo mogoče nadoknaditi zaostanek in ohraniti prvotni rok za izvedbo (naveden v večletnem strateškem načrtu iz leta 2014). V dveh drugih primerih (centralizirano carinjenje za uvoz in nadgradnja sistema nadzora uvoza) so bili projekti razdeljeni v faze, s katerimi je bil končni datum izvedbe podaljšan v obdobje po letu 2020. Projekt enotnega okenca EU je bil razdeljen na več podprojektov, njegov končni datum izvedbe pa še ni znan.

načrtovanju in poročilih še naprej navajala, da bodo vsi sistemi IT v okviru carinskega zakonika Unije in več drugih projektov iz večletnega strateškega načrta, ki ne spadajo v okvir carinskega zakonika Unije, izvedeni do leta 2020 (glej **okvir 2**).

Okvir 2 – V poročilih Komisije (do leta 2016) je navedeno, da bodo sistemi IT izvedeni do leta 2020

Komisija v nobenem od poročil o napredku programa Carina 2020 za leta 2014, 2015 in 2016 ni omenila tveganja, da sistemi IT v okviru carinskega zakonika Unije ne bodo izvedeni do leta 2020 (glej **odstavek 46**).

V poročilu o napredku e-carine za leto 2016 (objavljenem julija 2017) je Komisija priznala, da je pri več projektih prišlo do zamud. Vendar je ob upoštevanju napredka, doseženega v letu 2016, navedla, da je pravočasna izvedba projektov še vedno mogoča.

Podobne informacije so bile predstavljene v poročilih o napredku e-carine za leti 2014 in 2015.

38. Ko je Komisija junija 2014 odkrila probleme v zvezi z razpoložljivostjo virov in potencialne zamude pri izvajanju delovnega programa carinskega zakonika Unije, ni spremenila rokov v delovnem programu carinskega zakonika Unije niti v večletnem strateškem načrtu. Namesto tega je pripravila nov notranji operativni načrt, ki je temeljil na virih, in predlagala, da bi se ta upravljal vzporedno. Tako se je začel večletni strateški načrt / delovni program carinskega zakonika Unije uporabljati za zunanje namene, operativni načrt, ki prikazuje dejansko stanje, pa v glavnem za notranje. Od leta 2015 so v notranjem operativnem načrtu navedeni daljši roki kot v večletnem strateškem načrtu / delovnem programu carinskega zakonika Unije, vanj pa so vključeni tudi projekti, ki se bodo izvajali po roku leta 2020 iz carinskega zakonika Unije.

39. Obe orodji za načrtovanje sta v razvoju carinske IT vzporedno obstajali do leta 2017, ko sta bili združeni po pregledu (pregled dejanskega stanja), ki ga je opravila Komisija. Izid tega pregleda je bila sprememba večletnega strateškega načrta iz leta 2017, s katero so bili roki za uvedbo več sistemov IT preloženi v obdobje po pravno zavezujočem roku leta 2020 iz carinskega zakonika Unije. Posledično je morala Komisija pripraviti posodobljeno različico delovnega programa carinskega zakonika Unije in predlagati spremembo uredbe o carinskem zakoniku Unije (glej **odstavek 21**).

40. Obstoj dveh orodij za načrtovanje je dokaz za to, da se je Komisija zavedala zamud. Zaradi odločitve, da se te informacije ne vključijo v poročilo, deležniki (kot so Evropski parlament, druge institucije EU, ki niso zastopane v strukturi upravljanja programa Carina 2020, pa tudi zainteresirana podjetja in državljani) niso mogli biti v celoti obveščeni o tveganju zamud v realnem času.

Sprva izbran razvojni pristop ni bil najbolj učinkovit

41. Ko je bil zasnovan program Carina 2020, je Komisija izvedla študijo za določitev rokov za izvedbo sistemov IT in proračuna za komponente Unije (glej **odstavek 26**). Izbrani pristop za razvoj je bil večinoma decentraliziran. in to kljub temu, da je bilo centralizirano izvajanje najbolj stroškovno učinkovita možnost (glej **okvir 3**).

Okvir 3 – Centraliziran razvojni pristop, ki so ga države članice zavrnilo

Komisija je v svoji oceni učinka predstavila štiri možnosti za program Carina 2020, ki so se razlikovale predvsem v stopnji centraliziranega razvoja, ki bi ga izvajala Komisija, ali decentraliziranega razvoja, ki bi ga izvajala vsaka država članica sama. Možnost z najbolj centraliziranim izvajanjem sistemov IT je vključevala skupni razvoj izvajanja celotnega osnovnega procesa carinjenja in vmesnika za trgovce.

Ta centralizirana rešitev je zahtevala višji proračun za program Carina 2020 (po ocenah naj bi bilo to približno 200 milijonov EUR več v primerjavi z izbrano možnostjo), vendar pa je ponudila tudi precejšnjo ekonomijo obsega (vsak evro, vložen centralno, bi lahko za države članice ustvaril prihranek v višini štirih evrov).

Ta možnost ni bila izbrana, ker so države članice menile, da bi lahko decentralizirana rešitev bolje ustrezala specifičnim nacionalnim zahtevam in zmanjšala tveganje neuspeha projekta.

42. Pozneje, med razpravami o obsegu posameznih projektov, so države članice zahtevale, da EU razvije nekatere komponente sistemov IT na centralni ravni. To je privedlo do bolj stroškovno učinkovite rešitve zaradi ekonomije obsega, ki pa je zahtevala več virov iz programa Carina 2020, ki niso bila načrtovana (glej **odstavek 27**).

Cilji programa Carina 2020 in ureditve poročanja o njem niso primerni za spremljanje izvajanja sistemov IT

43. Specifični in operativni cilji za izvajanje IT v okviru programa Carina 2020 so preveč splošni, da bi se lahko uporabljali za spremljanje in poročanje (npr. „informatizacija” ali „razviti, izboljšati, upravljati in podpirati evropske informacijske sisteme za carino”). Ker specifični sistemi IT, ki jih je treba razviti, niso bili vključeni med zgoraj navedene cilje programa Carina 2020, se v obstoječih poročilih ne spremljajo ustrezno.

44. V okviru za merjenje smotrnosti, pripravljenem za ocenjevanje programa Carina 2020, so določeni štiri kazalniki za izvajanje novih sistemov IT:

1. število projektov IT v fazi raziskav;
2. število projektov IT v fazi razvoja;
3. število novih sistemov IT v fazi delovanja;
4. delež projektov IT s statusom „kot načrtovano”.

45. Sodišče je ugotovilo, da prvi trije kazalniki nimajo ciljne vrednosti, ciljna vrednost, določena za četrti kazalnik, pa je bila samo, da mora biti 50 % projektov IT skladnih z zahtevami (status „kot načrtovano”). Ta ciljna vrednost ni bila smiselna, saj lahko projekt dobi status „kot načrtovano” zgolj zaradi revizije večletnega strateškega načrta, brez dejanskega napredka pri izvajanju sistema IT. Štiri kazalniki, ki so bili razviti za ocenjevanje izvajanja IT, zato ne omogočajo odkrivanja zamud in poročanja o njih.

46. Komisija objavlja letna poročila o napredku pri izvajanju programa Carina 2020. V treh poročilih o napredku pri izvajanju programa Carina 2020, ki so bila objavljena do časa revizije (za leta 2014, 2015 in 2016), so bile informacije o izvajanju sistemov IT omejene. V vseh treh poročilih je bilo navedeno, da nedavni razvoj večinoma poteka v skladu z načrtom. Poročila o napredku za e-carino za navedena tri leta vsebujejo podrobnejše informacije o stopnji uvedbe sistemov IT, vendar pa ne vsebujejo informacij o tveganju, da načrtovani roki ne bodo doseženi. Glede na zamude pri razvoju in uvedbi novih sistemov IT poročila o napredku

pri izvajanju programa Carina 2020 niso zagotovila uravnoveženega in celovitega prikaza²⁷ izvajanja programa.

47. Komisija redno prejema informacije o stroških, ki so jih imele države članice pri razvoju nacionalnih komponent sistemov IT. Ti podatki se zbirajo in predstavijo v poročilih o napredku pri izvajanju e-carine. Vendar pa informacije, ki jih predložijo države članice, niso niti popolne niti primerljive. Sodišče je to omejitev potrdilo tudi v svoji anketi, saj ni moglo oceniti skupnih stroškov (komponent Unije in nacionalnih komponent) za razvoj sistemov IT. Ker so informacije o porabljenih zneskih nezanesljive, Komisija ne more pravilno oceniti, ali je izvajanje projektov IT za posodobitev carinske unije uspešno in stroškovno učinkovito.

²⁷ V poročilih o napredku pri izvajanju programa Carina 2020 je novim sistemom IT namenjena le ena stran (od približno 15 strani), saj se le štirje od 68 kazalnikov (izložkov in rezultatov) nanašajo na nove sisteme IT.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

48. Carinski postopki lahko zelo pomembno vplivajo na trgovino, pobiranje dajatev ter varnost in zaščito državljanov. Posodobitev teh postopkov je ključna za delovanje EU. Deset let po sprejetju odločbe o e-carini Sodišče ugotavlja napredek pri razvoju sistemov IT v smeri dosege brezpapirnega okolja za carino in trgovino. Vendar pa se ti sistemi še ne izvajajo v celoti.

49. Sodišče je prišlo do zaključka, da:

- sedem od 17 sistemov IT v okviru carinskega zakonika Unije ne bo izvedenih v predvidenem roku leta 2020. Nekateri od njih so ključni sistemi, kot sta nadgradnja sistema nadzora uvoza v okviru carinskega zakonika Unije in centralizirano carinjenje za uvoz v okviru carinskega zakonika Unije (glej **odstavke 19 do 21**),
- obstaja tveganje, da novi rok leta 2025 ne bo izpolnjen (glej **odstavek 22**),
- je prvotni časovni okvir za izvedbo sistemov IT, ki ga je določila Komisija, postal neizvedljiv zaradi sprememb obsega nekaterih projektov (glej **odstavka 24 in 25**),
- so bili dejanski stroški za razvoj sistemov IT za komponente Unije bistveno višji od stroškov, predvidenih v prvotnem načrtu, Komisija pa ni dodelila dovolj virov za te projekte (glej **odstavke 26 do 29**),
- so bila nezadostna proračunska sredstva, ki so jih dodelile države članice, eden glavnih razlogov za zamude (glej **odstavke 30 do 32**),
- je zaradi dolgotrajnega postopka odločanja, ki je posledica večplastne strukture upravljanja, ki vključuje Komisijo in države članice, prišlo do zamud pri izvedbi nekaterih sistemov IT (glej **odstavke 33 do 36**),
- je Komisije pozno poročala o zamudah pri izvedbi sistemov IT (glej **odstavke 37 do 40**),
- odločitev o tem, kolikšen del razvoja IT centralizirati na ravni EU, ni bila vedno sprejeta na podlagi stroškovne učinkovitosti, vendar tudi na podlagi specifičnih

nacionalnih zahtev držav članic in tveganja za neuspeh projekta (glej **odstavka 41 in 42**),

- cilji programa Carina 2020 in ureditve poročanja o njem niso primerni za ustrezno spremljanje izvajanja sistemov IT (glej **odstavke 43 do 47**).

50. Sodišče priporoča, naj Komisija upošteva izkušnje, pridobljene v okviru programa Carina 2020 in pristopa k upravljanju projektov IT v okviru tega programa, kot je predstavljeno v večletnem strateškem načrtu, za prihodnje carinske programe.

Priporočilo 1 – Zasnovano programov prilagoditi izvajanju IT

Za prihodnji program Carina naj Komisija predlaga:

- (a) cilje, ki se izrecno nanašajo na načrtovane sisteme IT, ki jih je treba razviti;
- (b) cilje, ki so natančni in merljivi.

Časovni okvir za izvedbo: 2020.

Priporočilo 2 – Izboljšati oceno časovnega okvira, virov in obsega projektov IT

Za prihodnje programe Carina naj Komisija:

- (a) pri pripravi časovnega okvira in dodelitve virov zagotovi, da se izkušnje iz prejšnjih programov (na primer tveganja, povezana z okoljem IT, in kompleksnost projekta) ustrezno upoštevajo;
- (b) državam članicam pravočasno zagotovi ustrezne informacije, da bodo te lahko sprejele informirano odločitev o obsegu projektov.

Časovni okvir za izvedbo: 2020.

Priporočilo 3 – Olajšati skupna prizadevanja za razvoj IT

Komisija naj:

- (a) že v zgodnji fazi spremlja tveganje, da država članica lahko zamudi roke za izvedbo nacionalnih komponent, ter opredeli možne rešitve in omogoči njihovo izvajanje na nacionalni ravni;
- (b) olajša skupna prizadevanja držav članic za razvoj IT.

Časovni okvir za izvedbo: 2020.

Priporočilo 4 – Racionalizacija upravljanja s krepitvijo komunikacije

Komisija naj racionalizira upravljanje razvoja carinskih sistemov IT z zagotovitvijo učinkovitejšega in hitrejšega komuniciranja z državami članicami, na primer z uporabo dodatnih rešitev za izmenjavo informacij, ki omogočajo sprejemanje odločitev brez zamud.

Časovni okvir za izvedbo: 2020.

Priporočilo 5 – Pregledno poročanje o izvajanju IT

Komisija naj:

- (a) vse deležnike, povezane z izvajanjem sistemov IT na ravni EU in držav članic, pravočasno in pregledno obvešča o zamudah pri izvajanju in porabi za komponente Unije in nacionalne komponente;
- (b) v okviru za merjenje smotrnosti naslednjih programov Carina določi ustrezne ureditve poročanja in kazalnike za splošno stopnjo izvajanja in za izvajanje posameznih projektov ter objavi potrebne dokumente o poročanju.

Časovni okvir za izvedbo: 2021.

To poročilo je sprejel senat V, ki ga vodi Lazaros S. LAZAROU, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 26. septembra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

OPIS PROJEKTOV IT

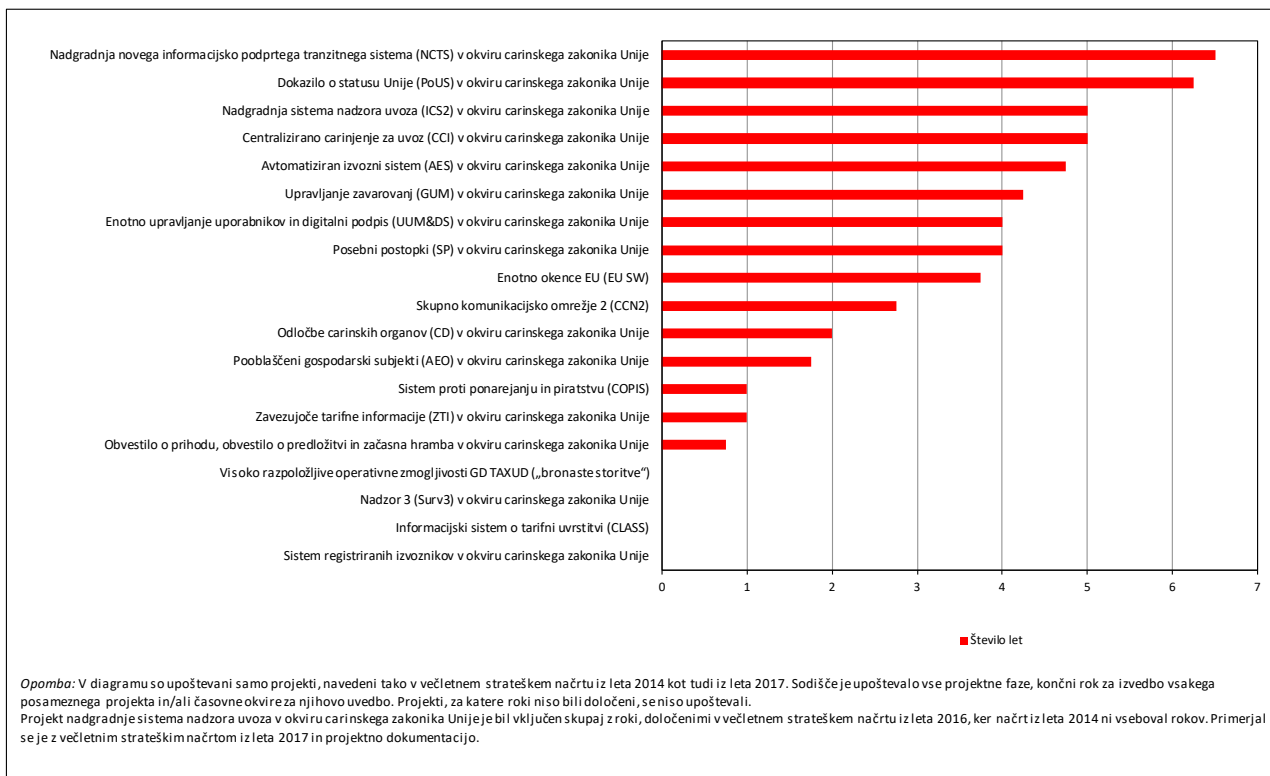
SISTEMI V OKVIRU CARINSKEGA ZAKONIKA UNIJE	
Odločbe carinskih organov v okviru carinskega zakonika Unije	Namen projekta je uskladiti postopke v zvezi z zahtevkom za odločbo carinskih organov, sprejemanjem odločb in upravljanjem odločb po vsej EU.
Zavezujoče tarifne informacije (ZTI) v okviru carinskega zakonika Unije	Cilj projekta je nadgradnja obstoječega vseevropskega sistema EBTI-3 in sistema nadzor 2 v skladu s carinskim zakonikom Unije in njegovimi določbami (npr. spremembe obdobja veljavnosti). Projekt je tesno povezan s sistemom nadzor 3.
Nadgradnja pooblaščenih gospodarskih subjektov (AEO) v okviru carinskega zakonika Unije	Namen projekta je izboljšati poslovne procese v zvezi z zahtevki in pooblastili AEO ob upoštevanju sprememb pravnih določb v okviru carinskega zakonika Unije.
Avtomatiziran izvozni sistem (AES) v okviru carinskega zakonika Unije	V okviru tega projekta se izvajajo zahteve za izvoz in izstop v okviru carinskega zakonika Unije. Sestavljata ga dve komponenti: vseevropska (AES) in nacionalna (nadgradnja nacionalnih sistemov izvoza).
Nadgradnja novega informacijsko podprtega tranzitnega sistema (NCTS) v okviru carinskega zakonika Unije	Cilj vseevropskega projekta je nadgradnja obstoječega sistema, ki avtomatizira tranzitne postopke in kontrolo premikov v okviru postopka TIR v EU.
Sistem registriranih izvoznikov (REX) v okviru carinskega zakonika Unije	Cilj projekta za sistem registriranih izvoznikov je izvedba sistema, ki bo zagotavljal posodobljene in popolne informacije o registriranih izvoznikih iz držav zunaj EU, ki izvažajo blago v EU v okviru preferencialnih trgovinskih režimov.

<p>Registracija in identifikacija gospodarskih subjektov – podsistem 2 (EORI2) v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Cilj projekta je nadgradnja obstoječega vseevropskega sistema EORI, ki registrira in identificira gospodarske subjekte iz EU in tretjih držav.</p>
<p>Obvestilo o prihodu, obvestilo o predložitvi in začasna hramba v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Cilj projekta je opredeliti postopke za obvestilo o prihodu prevoznega sredstva, predložitev blaga in deklaracijo za začasno hrambo ter v zvezi s tem podpreti usklajevanje med državami članicami.</p>
<p>Upravljanje zavarovanj (GUM) v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Namen projekta je zagotoviti učinkovito in uspešno upravljanje različnih vrst zavarovanj. Projekt ima tako vseevropsko kot tudi nacionalno komponento.</p>
<p>Informativni listi (INF) za posebne postopke v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Namen projekta je razviti nov vseevropski sistem za upravno sodelovanje in standardizirano izmenjavo informacij med carinskimi organi v državah članicah.</p>
<p>Posebni postopki v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Namen projekta je pospešiti, poenostaviti in uskladiti posebne postopke po vsej Uniji z zagotavljanjem skupnih modelov poslovnih procesov.</p>
<p>Nadzor 3 v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Namen projekta je posodobiti sistem nadzor 2 +, da se omogoči obdelava dodatnih elementov podatkov iz deklaracij za izboljšanje analize tveganja na carinskem področju, boj proti goljufijam, analizo trga, kontrolo po carinjenju in statistične namene.</p>
<p>Nadgradnja sistema nadzora uvoza (ICS2) v okviru carinskega zakonika Unije za krepitev varnosti dobavne verige ob vstopu</p>	<p>Namen projekta je vzpostaviti nov vseevropski sistem, ki bo nadomestil obstoječi sistem nadzora uvoza. Glavni cilj je okrepiti varnost dobavne verige z optimizacijo izmenjave predhodnih informacij o tovoru in odpravo slabosti v varnostnih postopkih in/ali kakovosti podatkov, da se izboljša analiza tveganja.</p>

<p>Nadgradnja nacionalnih sistemov uvoza (NIS) v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Namen projekta je izvajanje vseh zahtev v okviru carinskega zakonika Unije, ki se nanašajo na področje nacionalnega uvoza. Zajema nacionalne sisteme za obdelavo carinskih deklaracij in druge zadevne sisteme.</p>
<p>Centralizirano carinjenje za uvoz (CCI) v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Namen projekta je vzpostaviti vseevropski sistem, ki trgovcem omogoča, da svoje carinske deklaracije za uvoz vložijo centralizirano v okviru ene carinske uprave, medtem ko se blago fizično predloži v drugi/-h državi/-ah članici/-ah.</p>
<p>Dokazilo o statusu Unije (PoUS) v okviru carinskega zakonika Unije</p>	<p>Namen projekta je vzpostaviti nov vseevropski sistem za shranjevanje, upravljanje in pridobivanje elektronskih dokazil o statusu Unije.</p>
<p>Enotno upravljanje uporabnikov in digitalni podpis v okviru carinskega zakonika Unije – UUM&DS (neposreden dostop trgovcev do evropskih informacijskih sistemov)</p>	<p>Projekt UUM&DS je namenjen izvajanju sistema, ki trgovcem zagotavlja neposreden in usklajen dostop do novih vseevropskih storitev, vključno s centralnimi storitvami.</p>
<p>Sistemi zunaj okvira carinskega zakonika Unije (omenjeni v poročilu)</p>	
<p>Okolje enotnega okenca EU za carino</p>	<p>Cilj okolja enotnega okenca EU za carino je omogočiti gospodarskim subjektom, da hkrati elektronsko vložijo vse informacije, ki jih zahtevata carinska in necarinska zakonodaja za čezmejni pretok blaga v EU.</p>
<p>COPIS (sistem proti ponarejanju in piratstvu)</p>	<p>Sistem COPIS je namenjen krepitevi varstva pravic intelektualne lastnine z izboljšanjem sodelovanja in izmenjave informacij med imetniki pravic in carinskimi upravami držav članic ter med vsemi carinskimi uradi držav članic.</p>
<p>Informacijski sistem o tarifni uvrstitvi (CLASS)</p>	<p>Namen tega projekta je razviti informacijski sistem o tarifni uvrstitvi, s čimer bo zagotovljena enotna platforma, na kateri bodo na voljo in lahko dostopne vse informacije o uvrstitvi.</p>

Skupno komunikacijsko omrežje 2 (CCN2)	To omrežje je naslednja stopnja sedanjega omrežja CCN, ki je zaprta, zavarovana omrežna infrastruktura, ki jo zagotavlja Komisija za lažjo izmenjavo informacij med nacionalnimi organi na področju carine in obdavčevanja.
Visoko razpoložljive operative zmogljivosti GD TAXUD	V okviru tega projekta namerava Komisija zagotoviti visoko razpoložljive infrastrukturne zmogljivosti za komponente carinskih sistemov EU in storitve IT.

**DODATNO ŠTEVILO LET, POTREBNIH ZA UVEDBO POSAMEZNIH PROJEKTOV
INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE, GLEDE NA PRVOTNO NAČRTOVANJE**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi večletnih strateških načrtov iz let 2017, 2016 in 2014 ter projektna dokumentacija za projekt nadgradnje sistema nadzora uvoza v okviru carinskega zakonika Unije (za podroben opis projektov IT glej **Prilogo I**)

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„VRSTA ZAMUD PRI INFORMACIJSKIH SISTEMIH CARINSKIH ORGANOV: KAJ JE ŠLO NAROBE?“

POVZETEK

V. V zvezi s priporočili, sprejetimi v povzetku, se Komisija sklicuje na svoje odgovore v zvezi z vsakim priporočilom na koncu poročila.

UVOD

5. Komisija želi poudariti druge razloge od tistih, ki jih je navedlo Evropsko računsko sodišče, na primer potrebo po uskladitvi z Lizbonsko pogodbo.

10. Komisija želi pojasniti, da je revizija osredotočena na razvoj novih informacijskih sistemov carinskih organov, kar predstavlja 10–30 % (odvisno od leta) odhodkov za informacijsko tehnologijo v okviru programa. Ostali odhodki za informacijsko tehnologijo so namenjeni financiranju že obstoječega evropskega informacijskega sistema (EIS) (delovanje, infrastruktura, vzdrževanje in podporne storitve).

OPAŽANJA

23. Za projekte IT, kot so projekti, povezani s centraliziranim carinjenjem in enotnim okencem EU, je značilna posebej visoka raven zapletenosti. V zvezi z okoljem enotnega okenca EU za carino je treba tudi opozoriti, da je to del morebitne prihodnje pobude, ki naj bi bila sprejeta do leta 2020 (ob upoštevanju potrditve naslednje Komisije).

25. Komisija želi poudariti, da so bile potrebne razprave in nadaljnja opredelitev obsega informacijskih sistemov med Komisijo in državami članicami. Ta dodatna prizadevanja za opredelitev obsega so prispevala k zamudam, saj se izvajanje projektov ni moglo začeti takoj po sprejetju sklepa o carinskem zakoniku Unije. Za nekatere sisteme je bilo odločeno, da bi bilo treba izvesti dodaten razvoj na ravni EU. Zaradi sprememb obsega ter omejitev zaporedja razvoja sistemov zaradi njihovih soodvisnosti kot tudi omejitev držav članic, ki so bile izražene med raziskavo, izvedeno leta 2016, se časovnega okvira, ki je bil prvotno določen v okviru carinskega zakonika Unije, ni bilo mogoče držati.

28. Da bi ublažila težave zaradi nezadostnega proračuna, se je Komisija odločila, da bo tudi pregledala organizacijo in okrepila človeške vire, dodeljene projektom.

Ker so bili na primer v obdobju 2016–17 uvedeni različni blažilni ukrepi, so bili vsi mejniki, določeni za projekt nadgradnje sistema nadzora uvoza (ICS2) v sedanjem večletnem strateškem načrtu, uspešno doseženi.

29. Poudariti je treba, da je Komisija na podlagi trenutne napovedi in zahtevanega razvoja IT predlagala skupni znesek v višini 950 milijonov EUR za programsko obdobje 2021–2027 v primerjavi z zneskom v višini 522,9 milijona EUR za obdobje 2014–2020.

36. Opozoriti je treba, da kot je priznalo Evropsko računsko sodišče v opombi 26, ugotovljene zamude zadevajo le začetne stopnje projektov, ne pa pravno zavezujočih mejnikov glede razpoložljivosti tehničnih specifikacij in začetka uporabe informacijskega sistema. Treba je omeniti, da je bilo odločeno, da se k vzpostavitvi okolja za enotno okence EU za carino pristopi v okviru morebitne prihodnje pravne pobude, ki bo sprejeta do leta 2020 (ob upoštevanju potrditve naslednje Komisije). Zato njegovo načrtovanje zaenkrat ni mogoče in čas njegove polne izvedbe še ni znan in s tega vidika trenutno ni dejavnost, za katero velja pravno zavezujoč časovni okvir.

37. Komisija želi poudariti, da so od sprejetja carinskega zakonika Unije potekale razprave o načrtovanju projektov IT, soodvisnosti, določanju prednostnih nalog in izvedljivosti v okviru odprtega in konstruktivnega dialoga med predstavniki Komisije, držav članic in trgovinskih združenj EU. Ta izmenjava informacij je potekala znotraj vzpostavljenega sistema upravljanja za e-carino. Uvodna izjava (10) Izvedbenega sklepa o oblikovanju delovnega programa za carinski zakonik Unije z dne 11. aprila 2016 se izrecno sklicuje na potrebo po posvečanju pozornosti napredku pri uresničevanju dogovorjenih ciljev glede na ambiciozno in zahtevno naravo elektronskih sistemov, ki naj bi bili dokončani v letih 2019 in 2020. V okviru nadaljnjega ukrepanja je Komisija sredi leta 2016 začela raziskavo, da bi zbrala mnenja držav članic in predstavnikov trgovine o izvedljivosti in določanju prednostnih nalog. To je bila podlaga za nadaljnje sporazume o revidiranem načrtovanju, kot je bilo sprejeto in dogovorjeno v večletnem strateškem načrtu za leto 2017. Ko je bil podroben načrt dogovorjen, je Komisija izdala predlog za spremembo člena 278 carinskega zakonika Unije.

38. Komisija je oblikovala na virih temelječ interni načrt za ugotavljanje posledic zamud in preučitev možnosti za njihovo odpravo.

Čeprav so roki v okviru carinskega zakonika Unije ostali nespremenjeni, je Komisija o njih razpravljala z državami članicami in predstavniki trgovine, medtem ko je pripravila drugo različico delovnega programa za carinski zakonik Unije (začetek sredi leta 2015, sklep Komisije iz aprila 2016 v okviru zakonskega roka iz carinskega zakonika Unije konec leta 2020). Komisija meni, da je državam članicam in trgovinskim predstavnikom v zvezi s tem še naprej zagotavljala popolno preglednost.

40. Komisija ohranja popolno preglednost v odnosu do držav članic. Od prvih faz načrtovanja so uprave zadevnih držav članic in Komisija odkrito razpravljale o tveganju zamud. V tem okviru je bilo z njimi doseženo soglasje o ohranitvi načrtovanja za prve sisteme in pozornem spremljanju načrtovanja drugih sistemov s strani Komisije in držav članic.

43. Kar zadeva pripombo Računskega sodišča glede ustreznosti ciljev programa Carina 2020 in ureditev poročanja, se Komisija sklicuje na svoj odgovor v zvezi s priporočilom 1.

46. Komisija želi v zvezi s poročanjem o delovanju in razvoju carinskih informacijskih sistemov pojasniti, da poročila o napredku glede programa Carina 2020 vsebujejo omejene informacije, da bi se izognili podvajanju, saj jih dopolnjujejo poročila o napredku glede e-carine. Poročila o napredku glede programa Carina 2020 in poročila o napredku glede e-carine so na voljo na spletišču Europa.

SKLEPI IN PRIPOROČILA

49.

Prva alineja:

Da bi čim bolj zmanjšali vpliv zamud, so se Komisija in države članice dogovorile o prednostnih nalogah, ki jih je treba določiti, in o izvedbah, za katere je treba določiti zaporedje. To je bilo izvedeno leta 2016 z raziskavo in je privedlo do novega večletnega strateškega načrta za leto 2017.

Deveta alineja:

Glej odgovor Komisije na odstavek 46.

Priporočilo 1 – Prilagoditev zasnove programa za izvajanje informacijskih sistemov

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija je v okviru predloga za naslednji večletni finančni okvir uporabila načelo boljšega pravnega urejanja za določitev natančnih in merljivih splošnih in posebnih ciljev programov. O teh predlogih se zdaj pogajata sozakonodajalca.

Priporočilo 2 – Izboljšanje ocen trajanja, virov in obsega projektov IT

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija želi tudi poudariti, da svoje programe ocenjuje v vmesni in končni fazi, s čimer želi zagotoviti, da se pridobljene izkušnje iz ocen uporabijo pri pripravi politik novih programov. To je bilo storjeno pri sedanjem programu in je privedlo zlasti do vzpostavitve okvira za merjenje uspešnosti za program Carina 2020 ter razvoja posebnih in merljivih ciljev. Vsa priporočila, ki izhajajo iz končne ocene programa Carina 2014, so bila obravnavana. Komisija želi Evropsko računsko sodišče tudi opozoriti, da so cilji programa Carina 2020 rezultat izčrpnih zakonodajnih pogajanj.

Priporočilo 3 – Olajševanje razvoja na področju informacijske tehnologije

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 4 – Izboljšanje upravljanja s krepitvijo komunikacije

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 5 – Pregledno poročanje o izvajanju informacijskih sistemov

Komisija sprejema to priporočilo.

V zvezi s točko (a) želi Komisija poudariti, da lahko zainteresirane strani obvesti o izdatkih za nacionalne komponente le, če države članice te informacije predložijo Komisiji.

V zvezi s točko (b) želi Komisija poudariti, da že pripravlja posodobitev sedanjega okvira za merjenje uspešnosti programa Carina 2020, in sicer na podlagi zaključkov vmesne ocene, da se poenostavi sedanji sklop kazalnikov in poveča poudarek na kazalnikih informacijske tehnologije. Temeljni kazalniki za prihodnji program Carina po letu 2020 so določeni v Prilogi 2 k predlogu Komisije. Štirje od osmih glavnih kazalnikov se nanašajo na informacijske sisteme, vključno z novim kazalnikom „stopnja dokončanja carinskega zakonika Unije“, ki meri odstotek doseženih mejnikov v zvezi z izvajanjem elektronskih sistemov v okviru carinskega zakonika Unije. Kar zadeva ureditve poročanja, vsebuje poročilo o napredku glede programa Carina 2020 za leto 2017 jasno sklicevanje na dopolnilno poročilo o napredku glede e-carine in širše pokrivanje stanja izvajanja evropskega informacijskega sistema.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	29. 11. 2018
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	12. 7. 2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	26. 9. 2018
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	v angleščini: 5. 10. 2018 v drugih jezikih: 7. 11. 2018

PDF

ISBN 978-92-847-0909-0

doi:10.2865/49792

QJ-AB-18-023-SL-N

HTML

ISBN 978-92-847-0945-8

doi:10.2865/615944

QJ-AB-18-023-SL-Q

Sodišče je s to revizijo preučilo, ali je verjetno, da bosta program Carina 2020 in z njim povezana carinska zakonodaja zagotovila sisteme IT, ki so potrebni za izboljšanje carinskih operacij v EU. Ugotovilo je, da je pri izvajanju teh sistemov prišlo do vrste zamud, tako da nekateri ob roku leta 2020, določenem v carinskem zakoniku Unije, ne bodo na voljo. Zamude so bile posledica več dejavnikov, zlasti pa spreminjajočega se obsega projektov, nezadostnih virov, ki so jih projektom dodelile EU in države članice, in dolgotrajnega procesa odločanja, ki je posledica večplastne strukture upravljanja.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.