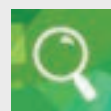


Специален доклад

**Изводи от
разработването на
Шенгенската
информационна
система от второ
поколение (ШИС II) от
Европейската комисия**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г.

ISBN 978-92-9241-929-5
doi:10.2865/7980

© Европейски съюз, 2014 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Изводи от разработването
на Шенгенската
информационна система
от второ поколение (ШИС
II) от Европейската комисия**

(в съответствие с член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Точки

Речник на термините

I–VII Кратко изложение

1–3 Въведение

4–7 Обхват и подход на одита

4–6 Обхват на одита

7 Подход на одита

8–69 Констатации и оценки

8–32 Раздел 1 — Комисията е предала ШИС II, макар и с над шест години закъснение

8 Одитни критерии

9–12 Първоначалният краен срок за проекта не е реалистичен

13–20 Преди 2007 г. Комисията не е отделила достатъчно служители с експертен опит за ефективното управление на възложената на подизпълнители дейност по разработване

21–25 Работните отношения между някои държави членки и Комисията първоначално не са били добри, а преди да създаде Съвета за общо управление на проекта Комисията не е успяла да използва експертния опит на всички крайни ползватели на системата

26–28 Не е било ясно за всички заинтересовани страни кой взема ключовите решения

29–32 Изискванията за системата не са били достатъчно стабилни до крайната фаза на проекта

33–49 Раздел 2 — Разходите за разработване на централната система и мрежата са се увеличили от 23 млн. евро на 189 млн. евро

33 Одитни критерии

34–37 Комисията не е актуализирала до 2010 г. изготвения през 2003 г. общ бюджет на проекта

38 Закъсненията в предаването на ШИС II са довели до увеличаване на разходите

39–41 Основният изпълнител на разработката е предал незадоволително работеща система в първия етап на проекта

42–43 Промените в изискванията за системата са довели до увеличаване на разходите

44–49	Комисията е увеличила стойността на основния договор за разработване от 20 млн. евро на 82 млн. евро чрез договорени изменения
50–63	Раздел 3 — Комисията не е гарантирала, че проектната обосновка на ШИС II включва цялостна преоценка на разходите и очакваните ползи, актуализирана, за да вземе предвид значителните промени
50	Одитни критерии
51–54	След като е натоварена с отговорността за проекта, Комисията не е включила в актуализираната проектна обосновка за ШИС II цялостна преоценка на всички разходи, очаквани ползи и алтернативи
55–63	Комисията не е извършила цялостна преоценка на проектната обосновка в течение на изпълнението на проекта въпреки значителните промени в разходите и очакваните ползи
64–69	Раздел 4 — Комисията е извлякла поуки от своя опит през първия етап на проекта, които да използва при завършването ШИС II и подготовката на бъдещи проекти
64	Одитни критерии
65	Комисията е приложила наученото през първия етап на проекта в крайната му фаза
66–69	Комисията вече е приложила извлечените от ШИС II изводи при други проекти
70–72	Заклучения и препоръки

Приложение — Хронология на развитието на ШИС II

Отговори на Комисията

Визова информационна система (ВИС): ВИС е широкомащабна ИТ система, разработена от ГД „Вътрешни работи“ по същото време като ШИС II и в рамките на същия основен договор за разработване.

ГД „Информатика“: Генералната дирекция на Комисията, отговорна за информационните технологии.

Дневник на решенията: Дневникът на решенията съдържа резюме на взетите решения. Той утвърждава управленската отговорност и прозрачността по отношение на това кой и как взема решения.

Документ за контрол на интерфейса: Документ, който описва интерфейса между централната Шенгенска информационна система и националните системи.

Доставчик на системата: Доставчикът предоставя ИТ системата в съответствие със съгласуваните изисквания, график и бюджет.

Държави членки: 26-те държави от Шенгенското пространство. Въпреки че Обединеното кралство и Ирландия не са част от Шенгенското пространство, те също участват в Шенгенската информационна система, с изключение на сигналите, свързани с граждани на държави извън Шенгенското пространство.

Заинтересовани страни: Заинтересовани страни са тези, които могат да повлияят или да бъдат повлияни от проекта. От гледна точка на дейността това включва собственика на системата, ръководителя на дейността и ползвателите. От гледна точка на информационните технологии това включва доставчика на системата, ръководителя на проекта и проектния екип.

Изисквания за системата: Изискванията за системата представляват описание на желаното функциониране на системата, която следва да бъде разработена.

Комитет ШИС-ВИС: Комитет, чиято задача е да подпомага Комисията при разработването на ШИС II и Визовата информационна система. Състои се от всички държави членки, а председател е Комисията.

Крайна фаза на проекта: Крайната фаза на проекта е изменението на договора за ШИС II, подписано през декември 2010 г. с основния изпълнител на разработката за финализиране на системата до март 2013 г., като се вземат предвид новите изисквания за капацитета, резултатите и тестването.

Междинни тестове: Тестове на системата, въведени след искането на Съвета от юни 2009 г., които ШИС II е трябвало да премине успешно, за да продължи проекта.

Очакван резултат: Документ, хардуерен, софтуерен или друг продукт, предоставен съгласно предварително договореното.

Подготвителна фаза: Подготвителната фаза е първата фаза на проекта, при която се определят проектните цели и се изготвя проектната обосновка.

Проектна обосновка: Проектната обосновка пояснява причините за създаване на проекта и разглежда разходите, рисковете, ползите и алтернативите. Тя се изготвя в подготвителната фаза на проекта и се актуализира по време на изпълнението му, тъй като разходите, рисковете, ползите и алтернативите се променят.

Ръководител на дейността: Ръководителят действа от името на собственика на системата при поставянето на целите и приоритетите на дейността.

Сигнал: Информация относно лица или обекти, въведена в Шенгенската информационна система от компетентните национални органи.

Собственик на системата: Собственикът на системата отговаря за определяне на целите и приоритетите на дейността и обикновено председателства управителния комитет.

Управление: Отнася се до начина на вземане на решения.

Управителен комитет: Управителният комитет определя основните посоки на работа и координира основните задачи на проекта. Той одобрява отпуснатите за проекта средства и основните очаквани резултати.

УСПИС: Управителен съвет за проектите за информационни системи. Съветът се председателства от ГД „Информатика“ и разглежда предложения за нови ИТ проекти.

Фаза на изпълнение: Това е етапът на проекта, при който се изпълняват предвидените в проектните планове дейности и се изготвят очакваните резултати.

Фаза на планиране: Вторият етап на проекта, при който се изготвят различните проектни планове.

Шенгенско пространство: Съвкупност от 26 европейски държави, които са премахнали паспортния и имиграционния контрол на общите си граници. Шенгенското пространство се състои от 22 държави членки на ЕС, и 4 държави, членувачи в Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ).

eu-LISA: Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието.

HPS: Основният изпълнител по договора за разработване — консорциум, включващ Hewlett-Packard и Steria.

Unisys: Подизпълнител, отговорен за осигуряване на качеството.

I Шенгенската информационна система (ШИС) се използва от граничните и митническите служители, както и от визовите и съдебните органи в цялото Шенгенско пространство. Тя съдържа информация (сигнали) за лица, които е възможно да са участвали в сериозни престъпления или които нямат право да влизат или пребивават на територията на ЕС. Системата съдържа също така сигнали за изчезнали лица, за изгубени или откраднати вещи, като например банкноти, превозни средства, огнестрелни оръжия и документи за самоличност. Сигналите се въвеждат в системата от националните органи (вж. точка 1).

II Първата Шенгенска информационна система (ШИС I) се разработва и експлоатира в междуправителствена рамка, като функционира от 1995 г. до стартирането на ШИС II през 2013 г. През 2001 г. Съветът взема решение да я замени със система от второ поколение (ШИС II). Съветът натоварва Комисията с разработването на тази система, като ГД „Вътрешни работи“¹ управлява проекта с целева дата на пускане в експлоатация в края на 2006 г. Първоначално основната причина за разработването на ШИС II е да се свържат повече държави членки. Освен това е планирано ШИС II да има възможност да използва последните технологични развятия и добавени функционалности, като например нови категории сигнали, възможност да се свързват сигнали и капацитет за съхраняване на документи, свързани с даден сигнал (вж. точки 2 и 3).

III Европейската сметна палата разглежда дали Комисията е изготвила ШИС II навреме и в съответствие с първоначалните разчети на разходите. Сметната палата провери също така дали за цялата продължителност на проекта е съществувала солидна обосновка, която е взела предвид значителните промени в разходите и очакваните ползи. Освен това Палатата прецени дали Комисията е извлякла изводи и дали е приложила наученото от управлението на проекта (вж. точки 4—7).

1 Към този момент името на генералната дирекция е „Правосъдие, свобода и сигурност“.

IV

При одита беше установено, че Комисията е предоставила централната система, но над шест години по-късно от първоначално планираното и на цена, която е осем пъти по-висока от първоначалния бюджетен разчет. Закъснението и преразходите се дължат отчасти на сложната управленска обстановка, която ограничава възможностите на Комисията да се справя с оперативните проблеми, и отчасти на слабостите в управлението на Комисията. Това важи в особена степен за първия етапна проекта до 2009 г.:

- а) първоначалният краен срок за проекта не е бил реалистичен (вж. точки 9—12);
- б) Комисията не е актуализирала до 2010 г. изготвения през 2003 г. общ бюджет на проекта (вж. точки 34—37);
- в) изискванията за системата са се променяли в течение на изпълнението на проекта, за да посрещнат нуждите на ползвателите, и не са били достатъчно стабилно определени до крайната фаза на проекта от 2010 г. нататък. Функциониращата понастоящем система разполага с много по-голям капацитет от предвиденото през 2001 г. (вж. точки 29—32 и 42—43);
- г) преди 2007 г. Комисията не е отделила достатъчно служители с експертен опит за ефективното управление на възложената на подизпълнители дейност по разработване (вж. точки 13—20);
- д) основният изпълнител на разработката е предал незадоволително работеща система в първия етап на проекта (вж. точки 39—41);
- е) работните отношения между някои държави членки и Комисията първоначално не са били добри, а преди да създаде Съвета за общо управление на проекта през 2009 г. Комисията не е успяла да използва експертния опит на всички крайни ползватели на системата (вж. точки 21—25);

- ж) не е било ясно за всички заинтересовани страни кой взема ключовите решения (вж. точки 26—28).
- з) Комисията е увеличила стойността на основния договор за разработване от 20 млн. евро на 82 млн. евро чрез договорени изменения. Въпреки че тази процедура е предвидена във Финансовия регламент, при всяка процедура на договаряне съществува присъщ риск платената цена да не е конкурентна (вж. точки 44—49).

V

По време на изпълнението на проекта е имало значителни промени в разходите и очакваните ползи. Първоначалните индикативни разчети на разходите от бюджета на ЕС за централната система значително са подценили реалния мащаб на необходимите инвестиции. Към края на проекта пълните разходи за ШИС II възлизат на около 500 млн. евро: 189 млн. евро за централната система и прогнозна стойност от над 330 млн. евро за националните системи. Същевременно основната първоначално очаквана полза от ШИС II е по-малко актуална, тъй като през 2007 г. чрез разширението SiSone4all системата ШИС 1 успешно е обхванала новите държави членки. Въпреки тези промени в разходите и ползите обаче, Комисията не е извършила цялостна преоценка на обосновката за проекта, с която да покаже, че ШИС II продължава да бъде организационен приоритет с по-висока възвръщаемост на инвестициите, отколкото другите съществуващи възможности. (вж. точки 50—63).

VI

Комисията е извлякла поуки от натрупания опит през първия етап от изпълнението на проекта, което ѝ е позволило да промени подхода си при изпълнението на крайната фаза на проекта от 2010 г. нататък и да завърши ШИС II през април 2013 г. Освен това, въпреки че не е извършила официална оценка, Комисията вече е приложила някои изводи от ШИС II при подготовката на други широкомащабни ИТ проекти (вж. точки 64—69).

VII

Въз основа на тези констатации Сметната палата препоръчва на Комисията при управлението на разработването на широкомащабни ИТ системи да (вж. точки 70—72):

- а) изготви графика въз основа на технически анализ на задачите, които следва да бъдат изпълнени;
- б) следи всички проекти да бъдат интегрирани в механизми за управление на информационните технологии на нивото на институцията и да използва изцяло наличния експертен опит на вътрешни специалисти, за да управлява ефективно работата на изпълнителите;
- в) следи оперативните нужди и мненията на крайните ползватели да бъдат вземани предвид в достатъчна степен при вземането на решения;
- г) осигури одобряване на проектната обосновка преди да се премине от подготовка към планиране на проекта и повторното ѝ одобрение в случай на значителни промени в разходите по проекта, очакваните ползи, рисковете или алтернативите;
- д) следи ключовите решения по проекта да бъдат документираны в дневник на решенията, за да могат лесно да бъдат проследявани;
- е) осигури ефективна обща координация, когато проектът изисква разработването на различни, но зависими една от друга системи от различни заинтересовани страни;
- ж) разработва широкомащабни ИТ системи, използвайки интероперативни градивни елементи, които лесно могат да бъдат използвани отново, за да предотвратят обвързването само с един изпълнител;
- з) предаде наученото от одита на Сметната палата на генералните дирекции и институциите, агенциите и другите органи на ЕС. Комисията следва да извърши оценка дали очакваните ползи от ШИС II са били постигнати.

01

Шенгенската информационна система се използва от граничните служители, от полицията, от митническите служители, както и от визовите и съдебните органи в цялото Шенгенско пространство². Тя съдържа информация (сигнали) за лица, които е възможно да са участвали в сериозни престъпления или които нямат право да влизат или пребивават на територията на ЕС. Системата съдържа също така сигнали за изчезнали лица, за изгубени или откраднати вещи, като например банкноти, превозни средства, огнестрелни оръжия и документи за самоличност. Сигналите се въвеждат в системата от националните органи. Първата Шенгенска информационна система (ШИС I) е разработена като междуправителствен проект, воден от Франция, и влиза в експлоатация през 1995 г. Тя продължава да работи под ръководството на Франция до май 2013 г., когато е заменена от ШИС II. Както ШИС I, така и ШИС II се състоят от национални системи, разработени от държавите членки и свързани чрез мрежа с централна система (вж. **фигура 1**).

02

Държавите от Шенгенското пространство първоначално вземат решението да създадат второ поколение на Шенгенската информационна система (ШИС II) през декември 1996 г. През декември 2001 г. Съветът натоварва Комисията с отговорността за разработването на тази система с целеви краен срок в края на 2006 г. Генерална дирекция „Вътрешни работи“ на Комисията управлява проекта и възлага на подизпълнител дейността по разработването на централната система.

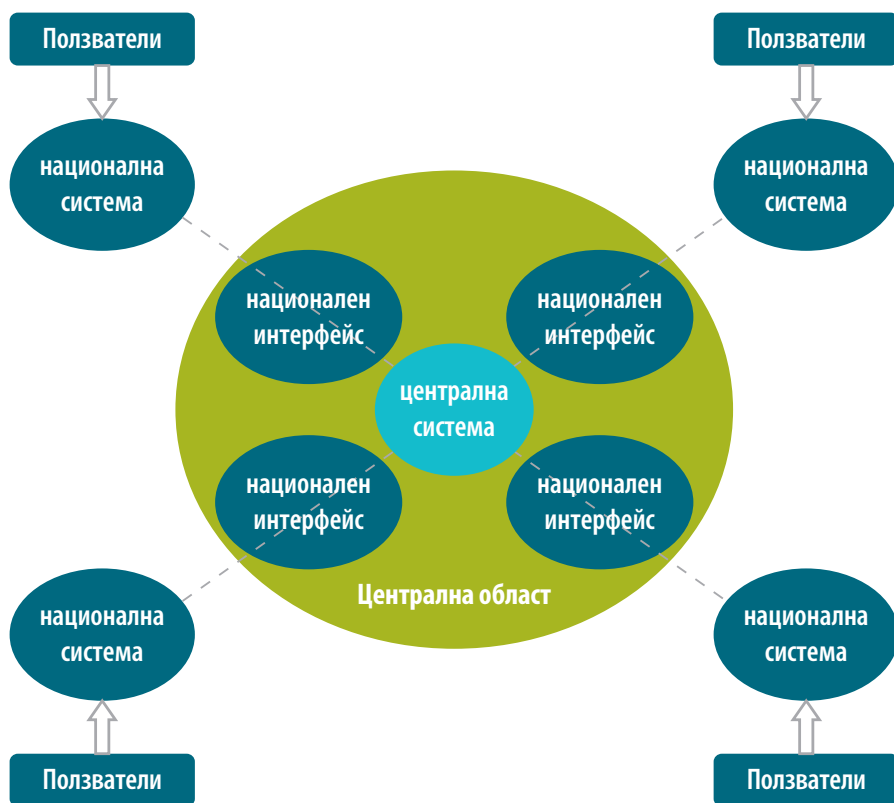
03

Основната причина за разработването на ШИС II е да се свържат помежду си по-големият брой държави членки след разширяването на Европейския съюз през 2004 г. Освен това ШИС II следва да използва последните технологични развития и добавени функционалности.

- 2 26-те държави от Шенгенското пространство са Австрия, Белгия, Чешка република, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Исландия, Италия, Латвия, Лихтенщайн, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Норвегия, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Испания, Швеция и Швейцария.

Фигура 1

Общ преглед на Шенгенската информационна система



Източник: ГД „Вътрешни работи“.

Обхват и подход на одита

10

Обхват на одита

04

При одита беше разгледано дали Комисията е управлявала добре разработването на ШИС II и беше потърсен отговор на следните четири въпроса:

- а) Комисията предала ли е ШИС II навреме?
- б) Комисията предала ли е ШИС II в рамките на първоначалните разчети на разходите?
- в) Съществувала ли е солидна проектна обосновка за ШИС II през цялата продължителност на проекта, която е взела предвид значителните промени в разходите и очакваните ползи?
- г) Комисията извлякла ли е поуки и използвала ли е наученото при управлението на проекта за разработване на ШИС II?

05

Комисията като цяло разполага със сериозен опит в разработването на ИТ проекти, както и с указания за генералните дирекции как успешно да управляват такива проекти³. Тя също така отчита необходимостта да се извлекат поуки от разработването на конкретни ИТ проекти и този опит да се сподели в цялата организация⁴. През 2011 г. например Службата за вътрешен одит на Комисията е формулирала изводи от извършения преглед на организацията на ИТ проектите в различни генерални дирекции на Комисията⁵. Извършеният от Сметната палата одит на ШИС II предоставя възможност в рамките на един проект да се установят причините за наличието на закъснения и преразходи, както и да се определят промените, които са позволили на Комисията в крайна сметка да изготви системата.

06

Извършеният одит не е одит на информационните технологии и целта му не е да предостави увереност относно качеството на ШИС II, нито да разгледа как националните органи са управлявали разработването на техните системи ШИС II.

- 3 Rational Unified Process (RUP@EC) е стандартната методология за разработване на софтуер в Комисията, изложена през 2004 г. в съобщението относно подобряването на управлението на информационните технологии в Комисията, SEC(2004) 1267. През 2011 г. тя е допълнена от методологията за управление на проекти Project Management Methodology PM².
- 4 „Извличане на най-добри резултати от информационните системи в Комисията“, SEC(2010) 1182 окончателен от 7 октомври 2010 г.
- 5 Писмо до ръководството от Службата за вътрешен одит от 1.2.2011 г., Организация на ИТ проектите в Комисията.

Подход на одита

07

Одитът се базира на:

- а) структурирани събеседвания със заинтересованите от ШИС II страни. Интервюираните заинтересовани страни включват:
 - (i) служители на Комисията в ГД „Вътрешни работи“, които отговарят за разработването на ШИС II;
 - (ii) служители на Комисията в ГД „Бюджет“, ГД „Информатика“, генералния секретариат и ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ по отношение на въпросите, свързани с ИТ управлението в Комисията и разработването на други широкомащабни ИТ системи;
 - (iii) основния изпълнител, с когото е сключен договор за разработването на ШИС II (консорциум от Hewlett-Packard и Steria) и изпълнителя, отговорен за осигуряване на качеството (Unisys);
 - (iv) служители от секретариата на Съвета на ЕС и Европейския парламент, които са следили разработването на ШИС II;
 - (v) заинтересовани представители от шест държави членки (Германия, Испания, Франция, Люксембург, Унгария и Португалия). Шестте държави членки бяха избрани с цел да се представи широк спектър от мнения.
- б) анкета сред участващите в разработването на ШИС II заинтересовани страни от всички държави членки, секретариата на Съвета на ЕС, Комисията и подизпълнителите, работещи за Комисията. Чрез анкетата бяха проучени техните мнения по различни аспекти от разработването на ШИС II. 91 от 144 избрани заинтересовани страни отговориха на въпросите на анкетата, което представлява 63 % отговорили участници. 81 от отговорилите са от държавите членки и от Съвета, а 10 са от Комисията и нейните подизпълнители. Три четвърти от респондентите са участвали в процеса от 2009 г. или от още по-рано.
- в) Преглед на документацията и процедурите, свързани със ШИС II.

Раздел 1 — Комисията е предала ШИС II, макар и с над шест години закъснение

Одитни критерии

08

При одита беше проверено дали:

- а) е съществувал реалистичен график на проекта;
- б) Комисията е назначила за работа по проекта служители с достатъчно експертен опит за ефективен мониторинг на неговото изпълнение и надзор над изпълнението на договорите;
- в) Комисията е имала добри работни отношения със заинтересованите страни и дали е взела предвид гледната точка на крайните ползватели;
- г) механизмите за взимане на решения са били ясно определени;
- д) изискванията за системата са били достатъчно стабилни, за да позволят нейното ефективно разработване.

Първоначалният краен срок за проекта не е бил реалистичен

09

През декември 2001 г. с регламент на Съвета⁶ първоначалният срок на проекта е фиксиран за края на декември 2006 г. Целта е да се позволи на държавите, чието присъединяване към ЕС е предстоящо през 2004 г., да станат част от Шенгенското пространство в края на 2006 г. Въпреки че в проучването за осъществимост, проведено от Комисията през 2003 г., този срок е счетен за постижим, това се е основавало на допускането, че изискванията ще останат стабилни, а спецификациите ще бъдат разработени бързо⁷. Към края на 2003 г. Комисията е установила, че ще бъде трудно да се спази първоначалният срок⁸. Въпреки това срокът не е преразгледан до края на 2006 г. В одитната анкета, проведена от Сметната палата сред ключовите заинтересовани от ШИС II страни, повечето от респондентите (69 %) считат, че първоначално определеният краен срок не е бил реалистичен. Хронологията на развитието на ШИС II е представена в **приложението**.

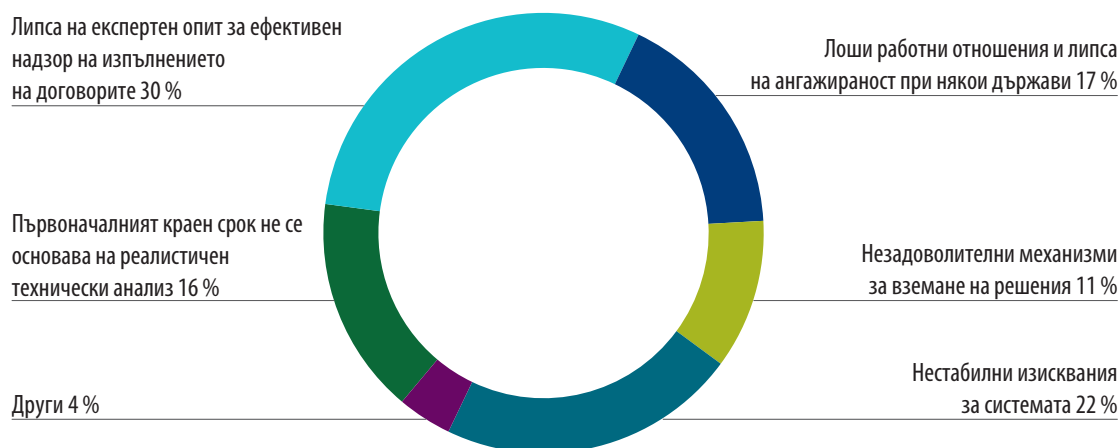
10

Участниците в одитната анкета бяха помолени да определят относителната тежест на причините за закъснението от 75 месеца. Според респондентите закъснението отчасти се дължи на факта, че първоначалният срок не се е основавал на реалистичен технически анализ. Те са определили относителна тежест от 16 % за тази причина (вж. **фигура 2**).

- 6 Регламент (ЕО) № 2424/2001 на Съвета от 6 декември 2001 година за разработване на второ поколение Шенгенска информационна система (ШИС II) (ОВ L 328, 13.12.2001 г., стр. 4) и Решение на Съвета 2001/886/ПВР от 6 декември 2001 година за разработване на второ поколение Шенгенска информационна система (ШИС II) (ОВ L 328, 13.12.2001 г., стр. 1).
- 7 Проучване за осъществимост относно ШИС II, Deloitte, 7 април 2003 г.
- 8 COM(2003) 771 окончателен от 11 декември 2003 г.

Фигура 2

Причини за закъснението на ШИС II



Източник: Одитна анкета, проведена сред заинтересованите от ШИС II страни.

11

Тъй като Комисията не е предала ШИС II навреме, през декември 2007 г. ШИС I е адаптирана, за да може да свърже новите държави членки. Това изменение е копие на португалската национална система и е наречено SISone4all. По този начин се предоставя решение за девет от десетте присъединяващи се страни⁹, каквато е и основната цел на ШИС II. Договорени са следните отсрочки за първоначалния краен срок на проекта, които обаче също не са били спазени, като така се е увеличил рискът изискванията за системата да се променят:

- а) през декември 2006 г. срокът е удължен до декември 2008 г.¹⁰
- б) През октомври 2008 г. срокът е удължен до юни 2010 г.¹¹

- 9 Кипър не е бил в състояние да изпълни съответните правила и поради това не се е присъединил към Шенгенското пространство.
- 10 Решение 2006/1007/ПВР на Съвета от 21 декември 2006 година за изменение на Решение 2001/886/ПВР на Съвета от 6 декември 2001 година за разработване на второ поколение Шенгенска информационна система (ШИС II) (ОВ L 411, 30.12.2006 г., стр. 78) и Регламент (ЕО) № 1988/2006 на Съвета от 21 декември 2006 година за изменение на Регламент (ЕО) № 2424/2001 за разработване на второ поколение Шенгенска информационна система (ШИС II) (ОВ L 411, 30.12.2006 г., стр. 1).
- 11 Регламент (ЕО) № 1104/2008 на Съвета от 24 октомври 2008 година относно миграцията от Шенгенската информационна система (ШИС 1+) към Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 299, 8.11.2008 г., стр. 1) и Решение 2008/839/ПВР на Съвета от 24 октомври 2008 година относно миграцията от Шенгенската информационна система (ШИС 1+) към Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 299, 8.11.2008 г., стр. 43).

12

През юни 2010 г. Комисията е изготвила окончателен график за завършване на ШИС II, който е одобрен от Съвета¹². Тя е успяла да спази определения за март 2013 г.¹³ срок и ШИС II е пусната в експлоатация през април 2013 г., над шест години по-късно от първоначално планираното. След едномесечен интензивен мониторинг системата е придобила пълна функционалност и е заместила ШИС 1 през май 2013 г.

Преди 2007 г. Комисията не е отделила достатъчно служители с експертен опит за ефективното управление на възложената на подизпълнители дейност по разработване

13

Участниците в проведената анкета считат, че закъснението се дължи отчасти на факта, че Комисията не е разполагала с достатъчно служители с необходимите експертни познания за ефективен надзор на изпълнението на договорите. Те са определили относителна тежест от 30 % за тази причина¹⁴ (вж. **фигура 2**).

14

През 2002 г. проектният екип по ШИС II в Комисията се е състоял от четирима служители и ръководител на отдел¹⁵. Още четирима служители са се присъединили през 2003 г.¹⁶ В началото на проекта представител на ГД „Информатика“ е участвал в някои от срещите. Само 10 % от респондентите считат, че в началото на работата по

проекта Комисията е назначила достатъчно служители с необходимите умения и експертен опит за успешното изграждане на ШИС II.

15

В изпратено през 2005 г. искане до висшето ръководство¹⁷ за отпускане на повече ресурси се описва ситуация на постоянно управление на кризисни ситуации и невъзможност да се работи по проблемите, посочени от държавите членки. Служителите на краткосрочни трудови договори не са притежавали съответния експертен опит и технически умения. Липсата на експертни познания в Комисията е била потвърдена от подизпълнителя, отговорен за осигуряване на качеството¹⁸. Почти половината от служителите по проекта са били наети на работа с договори, изтичащи през следващата година. Въпреки че никой от служителите на Комисията, отговорили на анкетата, не посочва завишеното текучество на персонала като препятствие пред добрите отношения със заинтересованите страни, 49 % от респондентите от държавите членки са на противоположно мнение. При одита, извършен през 2006 г. от Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS)¹⁹ е установено, че служителите по проекта ШИС II са ангажирани и компетентни, въпреки че са постоянно претоварени. След този одит ГД „Вътрешни работи“ е назначила още служители по проекта. Към края на 2007 г. отделът, работещ по ШИС II в ГД „Вътрешни работи“, е наброявал 12 служители на постоянен договор, като до 2012 г. техният брой се е увеличил на 17.²⁰

12 Регламент (ЕС) № 541/2010 на Съвета от 3 юни 2010 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1104/2008 относно миграцията от Шенгенската информационна система (ШИС 1+) към Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 155, 22.6.2010 г., стр. 19) и Регламент (ЕС) № 542/2010 на Съвета от 3 юни 2010 година за изменение на Решение 2008/839/ПВР относно миграцията от Шенгенската информационна система (ШИС 1+) към Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 155, 22.6.2010 г., стр. 23) удължават срока на проекта до март 2013 г.

13 SEC(2010) 1138 окончателен от 21 септември 2010 г.

14 Тя се състои от следните елементи:
а) Прекалено малко служители на Комисията с опит в широкомащабни ИТ проекти и Шенгенски въпроси (9 %);
б) Недостатъчно добри резултати на основния изпълнител на разработката (9 %);
в) Договорни спорове (5 %);
г) Комисията не е извършвала ефективен мониторинг на резултатите, постигнати от основния изпълнител на разработката (4 %);
д) Комисията не е предала достатъчно ясно своите нужди на основния изпълнител (3 %).

15 SEC (2003) 206 окончателен от 18 февруари 2003 г.

16 COM(2003) 771 окончателен.

17 Бележка от програмния управител до отговорния директор на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ от 16 септември 2005 г.

18 Доклад за проследяване на проблем от подизпълнителя, отговорен за осигуряване на качеството, август 2005 г.

19 Доклад на Службата за вътрешен одит относно управлението на информационните технологии в ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ (8 юни 2006 г.).

16

Липсата на служители със съответния експертен опит в Комисията преди 2009 г. е подчертана и от шестте държави членки, интервюирани по време на одита. Две от тях, както и основният изпълнител на разработката, предполагат, че проектът е могъл да извлече ползи от експертните познания в областта на информационните технологии, с които Комисията е разполагала в рамките на други служби, като например ГД „Информатика“. Комисията не е разполагала с достатъчно опит, за да управлява ефективно изпълнението на договора и да осигури качеството на очакваните резултати²¹.

17

На 22 октомври 2004 г. на HPS е възложен договор за разработването на ШИС II и на Визовата информационна система (ВИС). На 18 ноември 2004 г. изпълнителят обаче е трябвало да прекрати работата по проекта до 31 януари 2005 г., докато изчака резултата от процедурата по обжалване, започната от един от отхвърлените кандидати. Това първоначално закъснение се дължи на използване от Комисията метод за оценка на тръжните оферти, който не показва недвусмислено, че най-добрата оферта е била избрана (вж. **каре 1**). В рамките на проведеното производство по искове за преустановяване на нарушения Съдът е счел, че Комисията е допуснала грешки при оценяването на офертите, но е отхвърлил искането на неуспешния кандидат за междинни мерки поради липсата на достатъчно доказателства, че последният би понесъл сериозни и необратими вреди²².

20 В края на 2008 г. отговорният за ШИС II отдел все още е наброявал 12 служители, които са се увеличили на 14 в края на 2009 г. В края на 2010 г. в отдела са работили 13 служители, като техният брой е нараснал на 16 в края на 2011 г. Освен това в екипа са включени договорно наети служители и командировани национални експерти. В годишния план за управление на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ например се посочват 9 договорно наети лица и 6 командировани национални експерти.

21 Изготвеният през юни 2006 г. доклад на Службата за вътрешен одит относно управлението на информационните технологии в ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ посочва, че служителите не са достатъчно на брой, за да управляват увеличаващата се практика за възлагане на дейности на външни изпълнители.

22 Определение на председателя на Първоинстанционния съд, 31 януари 2005 г. по дело T-447/04R.

Комисията е оценила печелившата оферта като по-евтина, въпреки че реално нейната цена е била по-висока

Подадените оферти са били оценени първо въз основа на качеството (техническа оценка), а след това въз основа на цената (финансова оценка).

От подадените седем оферти предложенията на HPS и на отхвърления кандидат, който е обжалвал резултата от процедурата, са получили най-добри резултати при техническата оценка. Получените от тях точки са почти еднакви. Оценката на HPS е с 0,4 % по-висока от тази на неуспешния кандидат.

Тези две дружества са били допуснати до финансова оценка, резултатите от която са били комбинирани с техническата оценка, за да се получи общият брой точки.

При финансовата оценка офертата на HPS е оценена като по-евтина с 43 %. Поради това този кандидат е получил по-висока обща оценка и му е възложен договор.

На практика обаче стойността на офертата на HPS е била с 3,5 % по-висока от офертата на отхвърления кандидат (38,1 млн. евро в сравнение с 36,8 млн. евро).

Комисията е оценила офертата на HPS като по-евтина, въпреки че стойността ѝ е била по-висока, тъй като е разделила тръжната процедура на 15 части. Комисията е изчислила отделно точките за всяка част въз основа на отношението между офертите на двамата кандидати. След това тя е събрала тези оценки (без да изчисли относителната тежест и без да направи разграничение между фиксираната цена и елементите, които следва да се поръчат отделно, когато са необходими), за да получи точките на финансовата оценка, която не е имала солидна връзка с офертата като цяло.

18

Комисията не е разполагала с достатъчно служители, които да извършват необходимия надзор на договора и да предотвратят незадоволителното изпълнение от страна на основния изпълнител на разработката²³ Извършеният през 2006 г. одит от Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS) отправя критики към управлението на проекта ШИС II поради невъзможността да се гарантира, че основният изпълнител ще предостави навременни резултати, които да съответстват на спецификациите. Пет от шестте държави членки, интервюирани по

време на одита, считат, че Комисията не е разполагала с достатъчно експертни познания, за да оцени качеството на предоставените продукти и да наблюдава постигнатите от изпълнителя резултати. Само 20 % от респондентите в проведената одитна анкета считат, че преди 2009 г. Комисията е извършвала ефективен мониторинг на резултатите, постигнати от основният изпълнител на разработката на ШИС II. Тази цифра се увеличава на 72 % от 2009 г. нататък, което показва подобрение във възможностите на Комисията да следи за качеството в крайната фаза на проекта.

23 Камара на лордовете на Обединеното кралство, комисия по въпросите на Европейския съюз, 9-ти доклад от сесия 2006-07, Шенгенска информационна система II (ШИС II), доклад, изготвен след изслушвания, 2 март 2007 г. Комисията е изразила съжаление, че не е успяла да извърши достатъчно добър надзор в отношенията си с основния изпълнител на разработката. Тя е посочила също така, че предвид броя служители към тогавашния момент не е била в състояние да извършва съответен надзор на изпълнението на договора, за да предотврати незадоволителните резултати на основния изпълнител на разработката.

19

Комисията е одобрила резултатите от тестовите въз основа на обратна връзка, получена от основния изпълнител и изпълнителя, отговорен за осигуряване на качеството. Проблемите в системата са разкрити в края на 2008 г. при неуспеха на оперативните тестове на системата (които са били първите тестове на централната и националните системи, в които са включени държавите членки). В крайната фаза на проекта възможностите на Комисията да оцени качеството на очакваните резултати чрез тестове за приемане на системата са се подобрили²⁴ (вж. **фигура 3**).

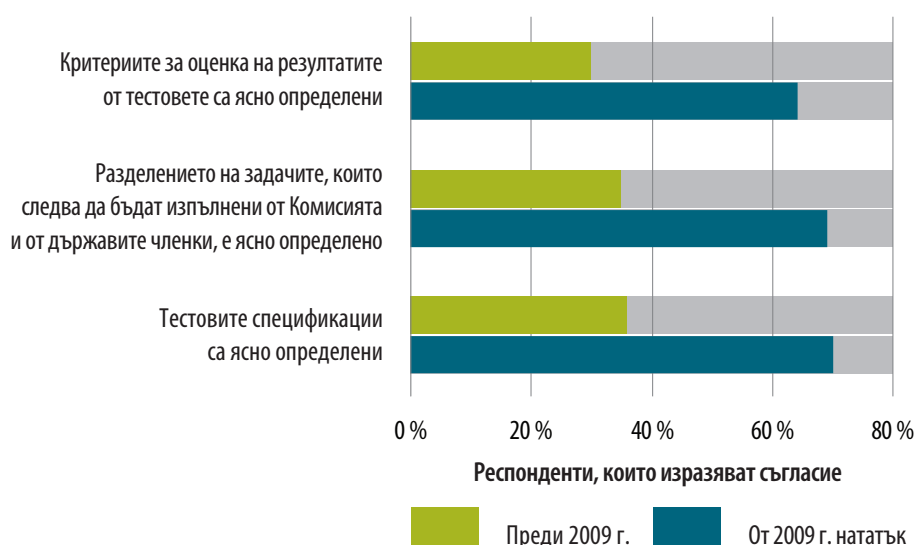
20

И шестте интервюирани държави членки считат, че от 2009 г. нататък управлението и комуникацията от страна на Комисията се подобряват. В екипа, управляващ крайната фаза на проекта, са включени повече служители с опит в разработването на широкомащабни ИТ проекти и познания за Шенгенската информационна система (например служители от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, от държавите членки или участници в по-ранни фази на самия проект за ШИС II). Една трета от респондентите в одитната анкета считат, че общо за цялата продължителност на проекта Комисията е назначила достатъчно служители с необходимите умения и експертен опит за успешното приключване на ШИС II. Това е значително подобрене в сравнение с едва 10 % в началото на проекта (вж. точка 14).

24 В заключенията на Съвета (Правосъдие и вътрешни работи) от 26 и 27 февруари 2009 г. се приветства преразглеждането на подхода за тестване на ШИС II, което осигурява по-задълбочено участие на държавите членки в разработването и управлението на тестовите.

Фигура 3

Подобряване на тестовите процедури от 2009 г. нататък



Източник: Одитна анкета, проведена сред заинтересованите от ШИС II страни.

Работните отношения между някои държави членки и Комисията първоначално не са били добри, а преди да създаде Съвета за общо управление на проекта Комисията не е успяла да използва експертния опит на всички крайни ползватели на системата

21

Участниците в анкетата считат, че недобрите работни отношения със заинтересованите страни и липсата на ангажираност при някои държави членки са причинили част от заключението. Те са определили относителна тежест от 17 % за тази причина²⁵ (вж. **фигура 2**).

22

При събеседванията в държавите членки бяха подчертани трудните отношения с Комисията. Беше описано например как срещите на комитета ШИС-ВИС (вж. точка 27) са се превърнали в арена за серия от спорове. В анкетата само 15 % от респондентите (всички от които извън Комисията) считат, че преди 2009 г. заседанията, свързани с проекта ШИС II, са протичали в конструктивна обстановка (вж. **фигура 4**).

23

Обстановката, в която ШИС II се разработва преди 2009 г., контрастира с обстановката, в която ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ е работила друга широкомащабна ИТ система по това време (вж. **каре 2**).

25 Тя се състои от следните елементи:

- а) Противопоставяне или липса на ангажираност към проекта от страна на някои държави членки (8 %);
- б) Лоши работни отношения между заинтересованите страни (5 %);
- в) ШИС II не е стратегически важна, особено след въвеждането на SISone4all (4 %).

Фигура 4

Недобри отношения между някои държави членки и Комисията преди 2009 г.



Източник: Одитна анкета, проведена сред заинтересованите от ШИС II страни.

Ключови фактори за успех при разработването на ИТ системи в ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“

ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ е разработила успешно редица големи ИТ системи за участващите страни с помощта на своята методология ТЕМРО²⁶. Изготвеният през 2006 г. доклад на Службата за вътрешен одит на Комисията относно широкомащабните ИТ системи в ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ посочва разработването на Новата компютъризирана транзитна система (NCTS) като пример за добра практика в управлението на проекти. Чрез тази система се обменят електронни съобщения, свързани с внесени стоки, между митническите служби на участващите държави, за да се гарантира, че митническите задължения са платени в крайното местоназначение на стоките. Комисията счита, че NCTS е сравнима като мащаб с проекта за ШИС II²⁷.

ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ счита, че най-важният фактор за успех при разработването на широкомащабни ИТ проекти, като например NCTS, е комуникацията и изграждането както на официални, така и на неформални отношения с участващите държави, за да се създаде атмосфера на доверие, сътрудничество и споделена решимост за постигане на резултати.

26 Аббревиатура на английски език за „Електронно управление за проекти онлайн на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ (ТЕМРО) — методология за управление на проекти, разработена от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“.

27 COM(2001) 720 окончателен от 18 декември 2001 г., приложение 1, раздел 5.1.2, и COM(2003) 771, приложение 3, раздел 5.1.2.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на събеседвания в ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“.

24

Редица фактори са допринесли за липсата на ангажираност при някои държави членки и за липсата на добри работни отношения:

- а) Комисията не е била ползвател на системата и въпреки че е назначила експерти от държавите членки, не е разполагала с подробните познания за практиките на крайните ползватели, които са необходими за разбиране на работните нужди и изискванията на потребителите.

- б) Комисията не е успяла да използва експертния опит на всички държави членки, които са крайни ползватели на продукта и са познавали съществуващата система. Въпреки проведените множество срещи, на които държавите членки са могли да споделят с Комисията мнението си като крайни ползватели на системата (например при срещите на ръководителите на националните проекти, комитетата за ШИС II, групата „Приятелите на ШИС II“ и работната група по ШИС II), преди 2009 г. Комисията не е инициирала ефективно общуване с държавите членки, които са се почувствали изключени от процеса на вземане на решения (вж. **фигура 4**). И шестте интервюирани държави членки считат, че мнението на крайните ползватели не е било взето предвид в достатъчна степен.

- в) Комисията е предоставила рамка за комуникация между държавите членки и основния изпълнител. Пет от шестте интервюирани държави обаче считат, че тя не е била ефективна. Въпреки множеството искания от държавите членки, Комисията не им е предоставила копие от основния договор за разработване, докато това не е било препоръчано от нейната правна служба през 2009 г.
- г) Някои държави членки не са били убедени в необходимостта от създаване на ШИС II.
- д) Лошото качество на резултатите се е отразило на доверието на държавите членки в способностите на Комисията да предаде ШИС II (вж. точка 16).

25

Анкетата показва, че отношенията с държавите членки са се подобрили след 2009 г. (вж. **фигура 4**) Съществуват няколко причини за тази промяна:

- а) Комисията е създала Съвета за общо управление на проекта (СОУП) през 2009 г., което е дало възможност на крайните ползватели от държавите членки да допринесат със своите виждания и опит в крайната фаза на проекта. В ежеседмичните заседания на СОУП участват Комисията, експерти от до осем държави членки (представляващи по-скоро крайните ползватели, отколкото своите държави) и изпълнители. Заседанията на СОУП са позволили по-чести контакти между държавите членки и основния изпълнител на разработката.

- б) Управлението и комуникацията от страна на Комисията са се подобрили (вж. точка 20).
- в) Извършеното през 2009 г. сравнение с алтернативен сценарий предоставя известна допълнителна обосновка за продължаването на проекта за ШИС II (вж. точка 63).
- г) Основният изпълнител на разработката е постигнал по-добри резултати при крайната фаза на проекта от 2010 г. нататък (вж. точка 41).

Не е било ясно за всички заинтересовани страни кой взема ключовите решения

26

В извършения през 2011 г. преглед на разработването на ШИС II²⁸ Центърът за европейски политически проучвания (CEPS) описва рамката за управление на проекта (вж. **фигура 5**).

27

Съгласно законодателството от 2001 г. Комисията отговаря за разработването на ШИС II, като комитетът ШИС-ВИС я подпомага в това. Ако комитетът не е съгласен с мерките, предложени от Комисията, Съветът може да поиска Комисията да преразгледа предложението си²⁹. Извършеният през 2006 г. одит от Службата за вътрешен одит на Комисията е установил, че възможностите на Комисията да се справя с оперативни проблеми са ограничени от механизмите за управление на проекта.

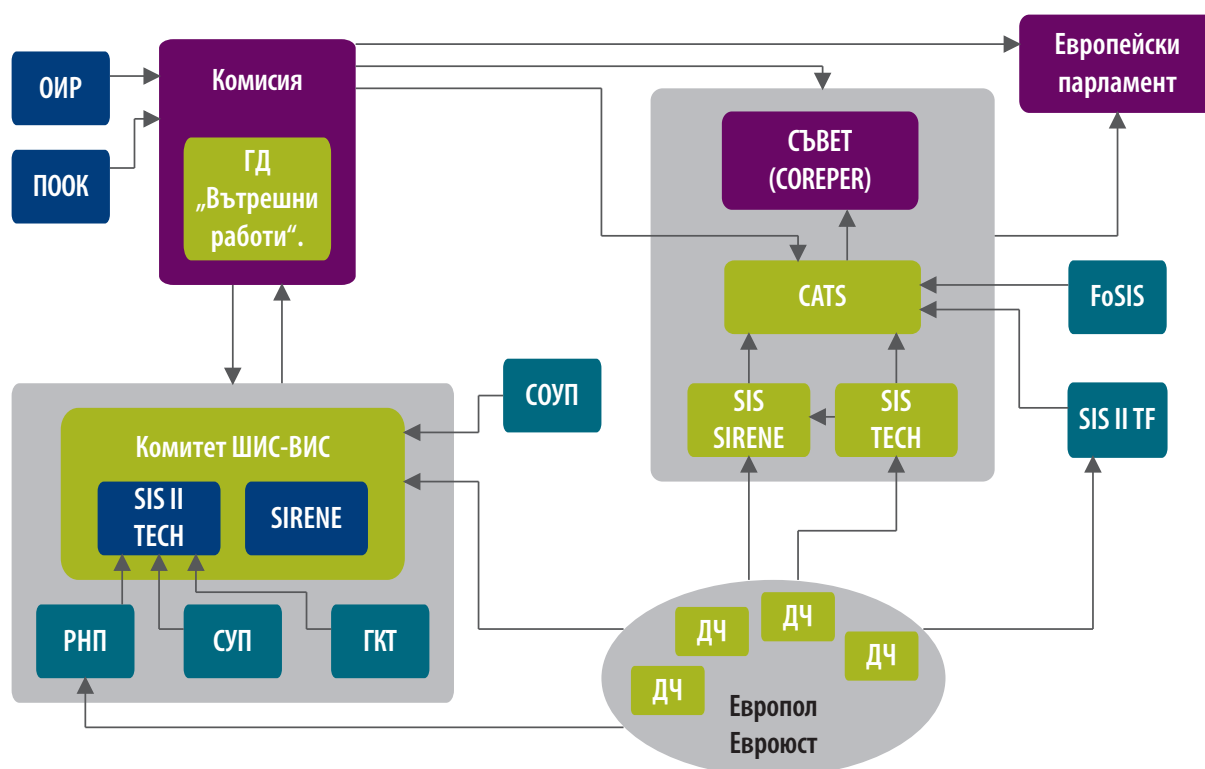
28 The Difficult Road to the Schengen Information System II (*Трудният път към Шенгенска информационна система II*), Joanna Parkin, Център за европейски политически проучвания, април 2011 г.

29 Комитетът ШИС-ВИС подпомага Комисията при разработката на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) и Визовата информационна система (ВИС). Решение на Съвета 2001/886/ПВР определя две процедури за вземане на решение:

- (i) Процедура по регулиране за основни решения по отношение на архитектурата на ШИС II, защитата на данните, въпроси със сериозни финансови или технически последици за държавите членки, въпроси, свързани със сигурността. Ако комитетът не е съгласен с мерките, предложени от Комисията, Съветът може да поиска от Комисията да преразгледа предложението си.
- (ii) Процедура по управление за всички останали въпроси. Ако комитетът не е съгласен с мерките, предложени от Комисията, Съветът може да вземе различно решение.

Фигура 5

Рамка за управлението на ШИС II от 2010 г. нататък



Бележки:

Стрелките показват линиите на докладване

ДЧ	Държави членки на Шенген
FoSIS	Приатели на ШИС II
SIS II TF	Работна група по ШИС II
SIS TECH	Работна група „Шенгенски въпроси“ (в състав SIS TECH)
SIS SIRENE	Работна група „Шенгенски въпроси“ (в състав SIS SIRENE)
CATS	Комитет „Член 36“
РНП	Среща на ръководителите на национални проекти
СОУП	Съвет за общо управление на проекта
ОИР	Основен изпълнител на разработката
ПООК	Подизпълнител, отговорен за осигуряване на качеството
ГКТ	Консултативна група по тестване (консултативна група към комитета ШИС-ВИС)
СУП	Съвет за управление на промените (консултативна работна група към комитета ШИС-ВИС)
Комитет ШИС-ВИС	Комитет, подпомагащ Комисията при разработването на ШИС II и Визовата информационна система (ВИС)
SIS II TECH	Състав SIS II TECH на комитета ШИС-ВИС
SIRENE	Състав SIRENE на комитета ШИС-ВИС

Източник: Център за европейски политически проучвания и ГД „Вътрешни работи“.

28

На практика не е било ясно за всички заинтересовани от ШИС II страни кой взема ключовите решения. Въпреки че протоколите от заседанията на комитета ШИС-ВИС се записват, липсва дневник на решенията, който да позволи проследяването и разбирането на основанията за всички важни решения. Половината от участниците в одитната анкета считат, че в периода преди 2009 г. Комисията е вземала ключовите решения (вж. **фигура 6**). След създаването на Съвета за общо управление на проекта през 2009 г., този процент намалява на 24 %. Въпреки че СОУП е по-скоро съвещателен орган, отколкото орган за вземане на решения, 34 % от респондентите считат, че той взема ключовите решения. Участниците в анкетата считат, че сложният и неясен процес на вземане на решения е причина за част от закъсненията. Те са определили относителна тежест от 11 % за тази причина (вж. **фигура 2**).

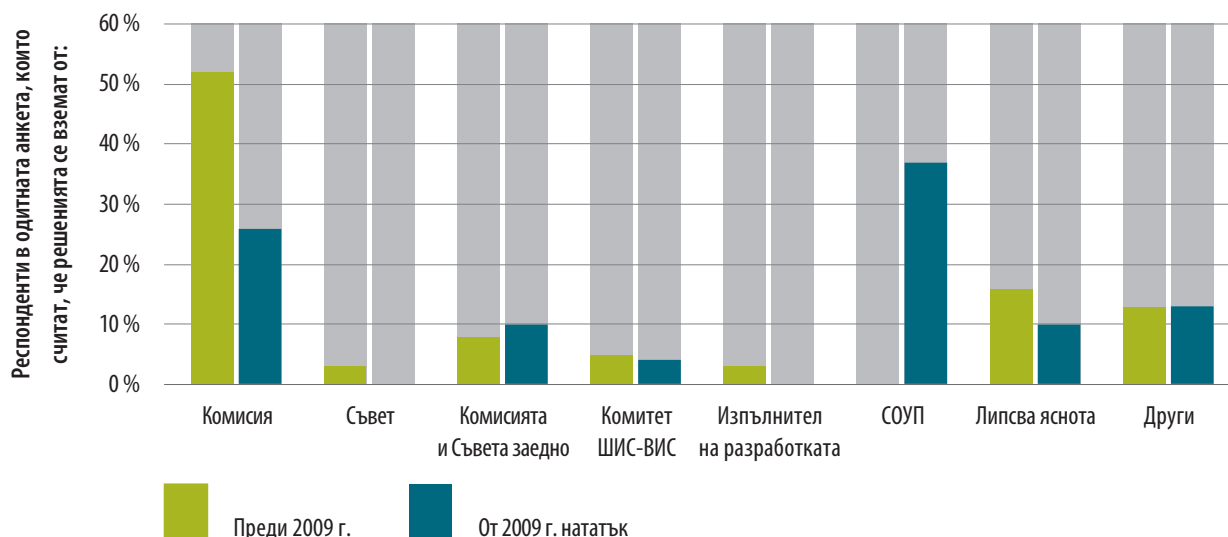
Изискванията за системата не са били достатъчно стабилни до крайната фаза на проекта

29

Участниците в анкетата считат, че нестабилността на изискванията за системата е причина за част от закъсненията. Те са определили относителна тежест от 22 % за тази причина (вж. **фигура 2**).

Фигура 6

Мнения на заинтересованите страни относно това кой на практика взема ключовите решения



Източник: Одитна анкета, проведена сред заинтересованите от ШИС II страни.

30

Публикуваните през юни 2003 г. тържни спецификации съдържат първоначалната рамка на системната архитектура и функционалните и техническите изисквания, както и изискванията по отношение на резултатите и миграцията. Въз основа на тези спецификации през октомври 2004 г. на HPS е възложено да разработи централната система. След това HPS започва работа по фаза I³⁰ — разработване на подробните спецификации. Поради последвалите промени на изискванията за системата обаче са се наложили изменения на договора за разработване, което е допринесло за закъсненията.

31

През декември 2006 г. например нормативната уредба за създаването, функционирането и използването на ШИС II въвежда допълнителна функционалност — т.нар. „гратисен период за данните“, за да отговори на нуждите на ползвателите. Това позволява на държавите членки да се възползват от период от три години, за да гарантират, че прехвърлените от ШИС 1 сигнали съответстват на нормативните изисквания³¹ Гратисният период за данните

не е част от тържните спецификации и е включен в изменение на договора³².

32

Някои промени, като например увеличаването на капацитета, са отчасти свързани с факта, че продължителността на проекта е по-голяма от очакваното. Първоначалният договор от 2004 г. е за система, която да бъде пусната в експлоатация през 2006 г. и да може да поеме 15 млн. сигнала, като е възможно този брой да се увеличи до 22 млн. сигнала без въвеждане на технически промени. След 2007 г. се наблюдава рязко увеличение на процентния растеж на броя на сигналите, което води до промяна на изискванията за системата по отношение на нейния капацитет. Изменението в крайната фаза на проекта предвижда система, която да може да обработи 70 млн. сигнала, като е възможно този брой да бъде увеличен до 100 млн. въз основа на предвижданията, посочени в извършеното от Комисията през 2009 г. проучване на натовареността. Към момента на миграцията през април 2013 г. сигналите са били 46 млн. **Фигура 7** показва развитието на броя на вписванията в базата данни на ШИС.

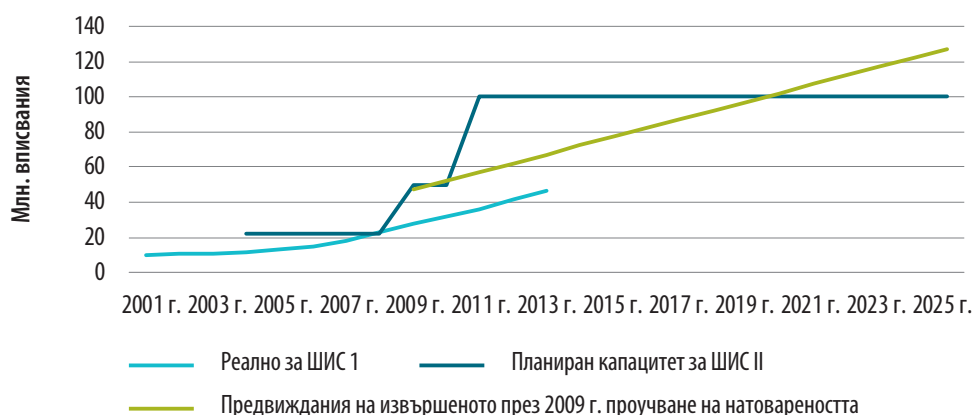
30 Договорът е разделен на две фази: Фаза I обхваща техническия модел, а Фаза II — разработването на системата и нейното предаване.

31 Член 54, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 4) и член 70, параграф 1 от Решение 2007/533/ПВР на Съвета от 12 юни 2007 година относно създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 205, 7.8.2007 г., стр. 63).

32 Изменение № 4 от 30 април 2008 г. към договор JAI-C3-2003-01.

Фигура 7

Развитие на броя на вписванията в базата данни на ШИС



Източник: Европейска сметна палата въз основа на статистически данни на Съвета, документация на ШИС II и извършено от Комисията през 2009 г. проучване на натовареността.

Раздел 2 — Разходите за разработване на централната система и мрежата са се увеличили от 23 млн. евро на 189 млн. евро

Одитни критерии

33

При одита беше проверено дали:

- а) Комисията е изготвила реалистичен първоначален бюджет;
- б) Комисията е избегнала закъснения, причиняващи увеличение на разходите;
- в) Комисията е следила за това изпълнителят да предостави продуктите навреме и с необходимото качество;

г) изискванията са били стабилни;

д) всички допълнителни дейности са били разходно-ефективни.

Комисията не е актуализирала до 2010 г. изготвения през 2003 г. общ бюджет на проекта

34

През юни 2001 г. Съветът изчислява разходите за разработване на системата ШИС II на 14,6 млн. евро. В съобщението на Комисията от декември 2001 г.³³ тази сума се увеличава до 23 млн. евро. Две години по-късно Комисията прогнозира, че разходите ще са в размер на 35,3 млн. евро³⁴. Към края на проекта през 2013 г. прогнозните разходи за разработването на системата възлизат на 188,6 млн. евро (вж. **фигура 8**).

33 COM(2001) 720 окончателен.

34 COM(2003) 771 окончателен.

Фигура 8

Развитие на бюджета на ШИС II

(в млн. евро)

	Регламент и решение на Съвета от 2001 г.	Съобщение на Комисията от 2001 г.	Съобщение на Комисията от 2003 г.	Работен документ на службите на Комисията от 2010 г.	Поети задължения за приключване на проекта през април 2013 г.
Модел, разработка и миграция	14,6	17,2	31,3	124,5	122,8
Мрежа		1,0			45,3
Общо договори	14,6	18,2	31,3	124,5	168,1
Административни разходи и разходи за персонал на Комисията	не е налично	4,8	4,0	20,5	20,5 (въз основа на прогноза от 2010 г.)
Общо	14,6	23,0	35,3	145,0	188,6

Източник: Европейската сметна палата въз основа на документацията за ШИС II.

35

Комисията подчертава, че първоначалният разчет на разходите от 2001 г., който се основава на наличната по това време информация, е бил предварителен, и го определя като работна хипотеза. Разчетът е актуализиран през декември 2003 г., за да вземе предвид наличната по-нова информация, в т.ч. проучването за осъществимост. Въпреки това той остава работна хипотеза, чийто размер може да се увеличи поради решения, свързани с изискванията на ползвателите или с нуждата от външна помощ, за да се спази краткият срок.

36

Комисията не е представила по-реалистичен преразгледан разчет, когато е разполагала с по-пълна информация относно модела на системата и на мрежата и когато си е дала сметка за трудността и сложността на проекта и неговата среда. Разходите за мрежата например са оценени на 1 млн. евро през 2001 г. и не са включени в разчета от 2003 г. поради факта, че се покриват от друга част от бюджета на Общността. През май 2005 г. Комисията представя бюджет от 132 млн. евро за **текущите оперативни разходи** на ШИС II за периода 2007—2013 г. с оглед планираното стартиране на системата в началото на 2007 г.³⁵ В този бюджет се посочва, че разходите за мрежата, свързани със специална линия до националните точки за достъп до ШИС II, ще бъдат в размер на 6 млн. евро на година. Липсва обаче друго представяне на бюджета общо за проекта за **разработването** на ШИС II до 2010 г., когато Комисията определя ангажираните средства до момента и разходите, които вероятно ще трябва да бъдат извършени, за да се завърши ШИС II³⁶.

37

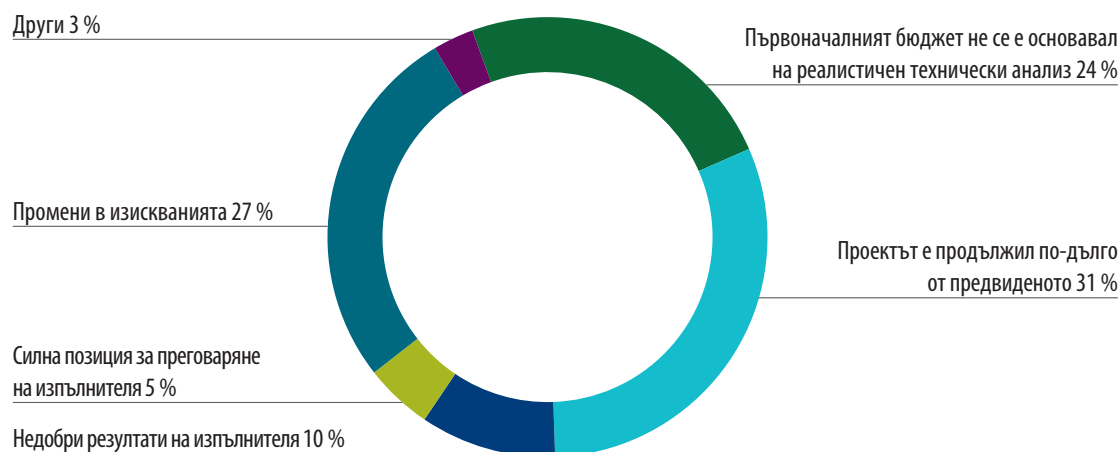
Въпреки че повечето от участниците в анкетата не са участвали в проекта за ШИС II през 2001 г., 57 % от тях считат, че първоначалният бюджет от 23 млн. евро е бил нереалистичен въз основа на наличната информация към тогавашния момент. Той се основава например на нереалистичен срок (вж. точки 9 и 10), както и преразгледаният разчет от 2003 г. Респондентите в одитната анкета бяха помолени да определят относителната тежест на причините за увеличаването на разходите за разработване на централната система. Според тях закъснението отчасти се дължи на факта, че първоначалният бюджет не се е основавал на реалистичен технически анализ. Те са определили относителна тежест от 24 % за тази причина (вж. **фигура 9**).

35 COM(2005) 236 окончателен от 31 май 2005 г., COM(2005) 236 окончателен от 23 август 2005 г. Бюджетният пакет от 132 млн. евро във финансовия отчет обхваща текущите оперативни разходи на централната система ШИС II и на мрежата, като включва също така 40 млн. евро за разработването и функционирането на търсачка, основана на биометрични данни.

36 SEC (2010) 436 окончателен от 12 април 2010 г.

Фигура 9

Причини за закъснението на централната система ШИС II



Източник: Одитна анкета, проведена сред заинтересованите от ШИС II страни.

Закъсненията в предаването на ШИС II са довели до увеличаване на разходите

38

Първоначално е планирано ШИС II да бъде завършена до декември 2006 г., за да посрещне нуждите на новите държави членки, но системата е предадена с над шест години закъснение в края на април 2013 г. (вж. точки 9—32). В анкетата респондентите считат, че сериозните удължавания на срока на проекта отчасти са причинили увеличаването на разходите. Те са определили относителна тежест от 31 % за тази причина (вж. **фигура 9**). По-дългият период

на изпълнение на проекта е довел до увеличаване на някои разходи, свързани например с осигуряването на качество и с използването на мрежата. Въпреки че основният договор за разработване е за изготвянето на ШИС II за съответна фиксирана цена, поради закъсненията е било необходимо например да се въведат актуализации на системата (вж. точка 43) и да се увеличи капацитета, за да може системата да поеме рязкото нарастване на броя на сигналите от 2007 г. нататък (вж. точка 32). Факторите, които са допринесли за закъсненията на ШИС II, следователно имат роля и за увеличаването на разходите.

Основният изпълнител на разработката е предал незадоволително работеща система в първия етап на проекта

39

Комисията не е разполагала с достатъчно ресурси, за да извършва ефективен надзор над основния изпълнител на разработката (вж. точка 18). През 2005 г. държавите членки са подчертали лошото качество на първите документи, предоставени от HPS³⁷. Пет от шестте интервюирани държави членки, както и подизпълнителят, отговорен за осигуряване на качеството, считат, че първоначалните спецификации, изготвени от HPS, не са били с високо качество. Неуспехът на оперативните тестове на системата (ОТС) през декември 2008 г. показва, че HPS е предал незадоволително работеща система (вж. точка 19). Фактът, че изпълнителят не е успял да предаде навреме продукт с необходимото качество, също е допринесъл за закъсненията на проекта, което е довело до увеличаване на разходите (вж. точка 38). Участниците в одитната анкета считат, че част от увеличението на разходите се дължи на лошите резултати на основния изпълнител на разработката. Те са определили относителна тежест от 10 % за тази причина (вж. **фигура 9**).

40

Комисията е могла да наложи на HPS само обезщетение за загуби и пропуснати ползи в размер на 390 000 евро (което представлява по-малко от 0,5 % от крайната стойност на договора — 82,4 млн. евро³⁸ (вж. точка 44) конкретно заради неуспеха да представи доклада за ОТС навреме. За други проблеми в изпълнението не са наложени финансови санкции³⁹.

41

Основният изпълнител на разработката е издържал първия междинен тест през март 2010 г. и успешно е изпълнил крайната фаза на проекта, в т.ч. и втория междинен тест през май 2012 г. (вж. точка 63). Въпреки че само 11 % от участниците в одитната анкета считат, че Комисията е поддържала ефективна комуникация с основния изпълнител на разработката в периода преди 2009 г., този процент се увеличава на 64 % за периода от 2009 г. нататък. Четири от шестте интервюирани по време на одита държави членки отбелязват положителния ефект от промените в управляващия екип на основния изпълнител на разработката при крайната фаза на проекта от 2010 г. нататък.

Промените в изискванията за системата са довели до увеличаване на разходите

42

Участниците в анкетата считат, че увеличението на разходите се дължи отчасти на допълнителните или изменените изисквания за системата, като например въвеждането на гратисен период за данните или увеличаването на капацитета (вж. точки 31 и 32). Те са определили относителна тежест от 27 % за тази причина (вж. **фигура 9**).

- 37 Коментари относно доклада на Комисията за напредъка на ШИС II, бележка на Съвета на Европейския съюз от работна група „SIS-TECH“ до работна група „SIS-SIRENE“, 8861/05 от 13 май 2005 г.
- 38 По договора за ВИС, сключен с HPS, който е комбиниран с договора за разработване на ШИС II, Комисията е наложила обезщетение за загуби в размер от около 9 млн. евро, или над 20 % от стойността на договора за ВИС.
- 39 Изготвеният през юни 2006 г. доклад на Службата за вътрешен одит относно управлението на информационните технологии в ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ посочва, че генералната дирекция е определила качеството на резултатите като недостатъчно добро. В доклада се препоръчва плащанията за очакваните резултати да отразяват по-добре извършената работа, а бъдещите договори да съдържат ефективен механизъм за налагане на санкции, за да се осигури навременно предоставяне на продукти, които отговарят на минималните изисквания за качество.

43

Промените в изискванията са наложили изменения на основния договор за разработване и са имали отражение върху разходите. Гратисният период е струвал 505 000 евро. Най-значимото изменение е № 15 от декември 2010 г. в размер на 35,0 млн. евро за крайната фаза на проекта. Изменението е довело до значителни промени в разработването⁴⁰ и е съдържало нови изисквания по отношение на капацитета на системата, резултатите, стратегията за тестване, документа за контрол на интерфейса, актуализацията на софтуера и миграцията на системата⁴¹.

Комисията е увеличила стойността на основния договор за разработване от 20 млн. евро на 82 млн. евро чрез договорени изменения

44

Стойността на първоначалния договор с HPS за разработването на ШИС II, сключен през октомври 2004 г., е 20,3 млн. евро⁴². Договорът е сключен за фиксирана цена и не съдържа цени за по-малки, точно определени пакети от дейности, които да могат да се използват като основа за коригиране на проекта без договаряне. Измененията на договора са увеличили неговата стойност четири пъти до 82,4 млн. евро към 2013 г.⁴³ На **фигура 10** е показано развитието на стойността на основния договор за разработване на ШИС II.

- 40 Заключение от първото заседание на комисията за оценка на процедурата на договаряне, С2-2009-01 ШИС II, 17 септември 2010 г.
- 41 SEC(2010) 1138 окончателен.
- 42 3,3 млн. евро за фаза I (подробен технически модел) и 17,0 млн. евро за фаза II (разработване и предаване на системата).
- 43 Съществуват общо 27 изменения на основния договор за разработка на ШИС II и ВИС (договорите за двете системи са комбинирани в едно споразумение).

Фигура 10

Стойност на основния договор за разработване на ШИС II



Източник: Европейската сметна палата въз основа на изменения на договора за ШИС II.

45

Измененията, договорени между 2006 и 2008 г., са увеличили стойността на договора с основния изпълнител на разработката с 14,1 млн. евро (69 %), така че тя е достигнала 34,4 млн. евро (вж. **фигура 10**). Преди първото увеличение с 4 млн. евро през декември 2006 г. (изменение № 2), ГД „Вътрешни работи“ е потърсила консултация от ГД „Бюджет“ по въпроса дали може да договори увеличение на стойността на договора с изпълнителя. ГД „Бюджет“ е отговорила, че съгласно член 126, параграф 1, буква д) от Правилата за прилагане на Финансовия регламент, ГД „Вътрешни работи“ би могла да договаря изменения за допълнителни услуги, които не са включени в първоначалния договор, но са станали необходими. Съгласно този член общата стойност на измененията не може да надхвърля 50 % от стойността на първоначалния договор⁴⁴ Първоначалната стойност на договора за ШИС II е 20,3 млн. евро, така че общият размер на договорените изменения съгласно член 126, параграф 1, буква д) не може да надхвърля 10,2 млн. евро.

46

През 2008 г. общата стойност на измененията достига границата от 50 %. ГД „Вътрешни работи“ е договаряла последващите изменения съгласно член 126, параграф 1, буква б) от Правила за прилагане на Финансовия регламент⁴⁵. Този член не определя горна граница за общата стойност на измененията. Въпреки това той може да се приложи само в случай, че договорът може да бъде възложен само на едно конкретно дружество (това се нарича „техническо блокиране“).

47

В тръжните спецификации за ШИС II не е планирано системата да представя набор от градивни елементи, които да могат лесно да бъдат използвани от друг изпълнител⁴⁶ ГД „Вътрешни работи“ е решила, че по технически причини договорът за изменение на стойност от 35,0 млн. евро от 2010 г., засягащ крайната фаза на проекта, може да бъде възложен единствено на основния изпълнител на разработката, HPS. Тя е счела, че няма друг изпълнител, който да е в състояние да предаде ШИС II с изискваното качество и в рамките на определения график на същата цена. Освен това нова процедура за възлагане на поръчки би изисквала повече време. Комисията също така е приела, че предвид обединяването на поръчката за ШИС II с поръчката за Визовата информационна система, прекратяването на договора за ШИС II би могло да има негативен ефект върху разработването на другата система.

48

Комисията е счела, че от гледна точка на доброто финансово управление не може да обоснове нова състезателна процедура за възлагане на обществени поръчки. В резултат на това тя е увеличила стойността на договора с изпълнителя, предал неефективно функционираща система през 2008 г., от 20,3 млн. евро на 82,4 млн. евро⁴⁷ Това е извършено чрез серия от договорени изменения. Въпреки че тази процедура е предвидена във Финансовия регламент, при всяка процедура на договаряне съществува присъщ риск платената цена да не е конкурентна.

44 Член 126, параграф 1, буква д) от Правилата за прилагане на Финансовия регламент гласи, че възложителите имат право да прилагат процедура на договаряне (т.е. процедура без конкуренция) за допълнителни работи, които не са включени в първоначалния договор, но поради непредвидени обстоятелства са станали необходими за изпълнението на услугите и не могат да бъдат отделени от основната поръчка, без да се причинят сериозни неудобства. Общата стойност на допълнителните поръчки не може да надхвърля 50 % от стойността на първоначалния договор.

45 Член 126, параграф 1, буква б) от Правилата за прилагане на Финансовия регламент гласи, че възложителите имат право да прилагат процедура на договаряне (т.е. процедура без конкуренция), когато по технически или художествени причини или във връзка със закрилата на изключителни права договорът може да бъде сключен само с определен стопански субект.

46 Този основаващ се на компоненти подход е описан в методологията за разработване на софтуер, използвана в Европейската комисия (RUP@EC).

47 През 2012 г. с въведените изменения за 4,7 млн. евро общата стойност достига 82,4 млн. евро.

49

Комисията е била запозната с риска и при договарянето на изменение № 15 в крайната фаза на проекта е предприела стъпки за постигане на известна увереност, че цената е разумна. Първоначалната оферта на HPS е в размер на 49,9 млн. евро. След постигане на консенсус относно съдържанието на офертата, Комисията е изготвила собствен разчет в размер на 25,8 млн. евро. След това тя е сравнила цените на извадка от 10 % от хардуерните продукти с тези в рамковия договор, управляван от ГД „Информатика“⁴⁸. Комисията е установила, че предложените цени са двойно по-високи и е успяла да се възползва от „клаузата за най-благоприятни условия“, която ѝ гарантира най-добрата цена. В резултат на тези мерки тя е намалила първоначалната оферта на HPS в размер на 49,9 млн. евро с 30 % до 35,0 млн. евро. Провеждането на състезателна тръжна процедура би могло да постигне още по-големи икономии.

Раздел 3 — Комисията не е гарантирала, че проектната обосновка на ШИС II включва цялостна преоценка на разходите и очакваните ползи, актуализирана, за да вземе предвид значителните промени

Одитни критерии

50

При одита беше проверено дали Комисията е преразгледала проектната обосновка на ШИС II при възникването на значителни промени в разходите и очакваните ползи.

След като е натоварена с отговорността за проекта, Комисията не е включила в актуализираната проектна обосновка за ШИС II цялостна преоценка на всички разходи, очаквани ползи и алтернативи

51

През декември 1996 г., след сравняване на предимствата и недостатъците от разширяването на ШИС 1, държавите от Шенген вземат решение за разработването на ШИС II. Разчетите на разходите за ШИС II включват прогноза за цената на разработването на националните системи, като се признава, че тази цена ще надхвърли сериозно разходите за разработването на централната система⁴⁹.

48 Кореспонденция от ГД „Вътрешни работи“ до основния изпълнител на разработката. 7 септември 2010 г.

49 SCH/OR.SIS(96) 165 от 15 декември 1996 г. В бележка от председателството на Управителния комитет на ШИС разходите за новата централна система се оценяват на 50—60 млн. френски франка (8—9 млн. евро), а разходите за всяка нова национална система — на 20—25 млн. френски франка (3—4 млн. евро).

52

През 2001 г. Съветът описва разходите и ползите от ШИС II по следния начин⁵⁰:

- а) Разработването на централната система би струвало 14,6 млн. евро.
- б) Основната причина за разработването на ШИС II е да се свържат държавите членки в увеличения им брой след разширяването на Европейския съюз. Освен това ШИС II следва да използва последните технологични развития и нови функционалности.

53

Повечето от участниците в анкетата (76 %) считат, че първоначалната обосновка за ШИС II е била убедителна и че ползите оправдават разходите. През 2001 г. не е съществувало изискване проектното предложение за ШИС II да бъде представено на ГД „Информатика“ за одобрение. Управлението на информационните технологии на равнището на институцията и контролите в Комисията са подобрени през 2004 г. с изготвянето на съобщение относно управлението на информационните технологии⁵¹, в което се препоръчва ГД „Информатика“ да предоставя становище относно разработването на всички нови информационни системи, планирани от генералните дирекции, независимо от бюджетния източник (административен или оперативен). На практика от 2004 г. нататък тази процедура се следва само за проекти, финансирани от административния бюджет, но като цяло не и за проекти като ШИС II, финансирани по оперативни бюджети⁵².

54

След като е натоварена с отговорността за ШИС II, Комисията е публикувала съобщения през декември 2001 г. и декември 2003 г., в които се надгражда обосновката от нормативните актове от 2001 г. и се преразглеждат разчетите на разходите (вж. **фигура 8**). Въпреки това Комисията не е включила в актуализираната проектна обосновка за ШИС II изчерпателен преглед на разходите, ползите и алтернативите:

- а) Първоначалните разчети на разходите, които не са преразглеждани до 2010 г., подценяват значително реалния мащаб на необходимите инвестиции — около 500 млн. евро към края на проекта: 189 млн. евро за разработване на централната система (вж. точка 34) и разчет от над 330 млн. евро за разработване на националните системи⁵³. Разходите за разработването на националните системи са поети от бюджетите на държавите членки, но включват подпомагане в размер на 95 млн. евро от Фонда за външните граници на ЕС. Националните системи са неделима част от Шенгенската информационна система, тъй като основните ползватели на ШИС II имат достъп до централната система чрез националните си системи (вж. **фигура 1**). Въпреки че Комисията не е отговорна за изпълнението на националните проекти за ШИС II, тяхната координация е от изключително значение за успеха на проекта⁵⁴. Това е отбелязано от държавите членки в първоначалното им предложение за ШИС II от 1996 г. (вж. точка 51). Нито първоначалният разчет на разходите обаче, нито някой от следващите разчети, представени от Комисията, включват разходите за тяхното разработване.

50 Регламент (ЕО) № 2424/2001 на Съвета, Решение на Съвета 2001/886/ПВР и инициатива на Кралство Белгия и Кралство Швеция с оглед приемането на Регламент на Съвета за разработването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (9844/2001).

51 SEC(2004) 1267. Управлението на информационните технологии на равнището на институцията и контролите са подобрени допълнително със съобщения на Комисията през 2010 г. и 2011 г., отчасти в отговор на повишената осведоменост за рисковете за репутацията, които изпълнението на широкомащабни ИТ проекти създава: SEC(2010) 1182 и SEC(2011) 1500 от 30 ноември 2011 г.

52 Работната група по методология, архитектура и координиране на съвкупността от системи (MAP), председателствана от ГД „Информатика“, следва да прегледа документите за определяне на проекти, изготвени от генералните дирекции, преди отпускането на административния бюджет.

53 В доклад от 2009 г. до работната група SIS-TECH (8708/09 от 19 май 2009 г., бележка от председателството относно документа за оценка на алтернативен сценарий SIS 1+RE) се прогнозира, че разходите, инвестирани от държавите членки за националните системи ШИС II до май 2009 г. възлизат на 170 млн. евро. Разчетите на държавите членки в контекста на средносрочната оценка от Комисията на Фонда за външните граници посочват допълнителни инвестиции в националните системи ШИС II от около 160 млн. евро в периода 2009—2012 г. Общата инвестиция е значително по-висока, тъй като не са налични данни за Дания, Естония, Германия, Гърция, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Испания и Швейцария. От тази цялостна инвестиция в националните системи в размер на над 330 млн. евро към края на 2012 г., Комисията е предоставила 76 млн. евро чрез Фонда за външните граници и още 19 млн. евро през 2013 г.

- б) Комисията не е представила ползите от ШИС II по отношение на приноса на системата в борбата с престъпността или укрепването на външните граници. Тя не е обявила към кои проблеми е насочена ШИС II и как ще се измерва нейният успех.
- в) Комисията не е разгледала и алтернативни възможности. Липсва обяснение например защо не е било възможно да се разшири ШИС 1, така че да обхване допълнителни държави членки. Пет от шестте държави членки, интервюирани по време на одита, считат, че е било възможно ШИС 1 да се разшири, за да включи новите държави членки. Тъй като ШИС II не е била налична в края на 2006 г., както е било планирано, ШИС 1 е модифицирана и през декември 2007 г. е лансирана SISone4all, която обхваща новите държави членки (вж. точка 11).

Комисията не е извършила цялостна преоценка на проектната обосновка в течение на изпълнението на проекта въпреки значителните промени в разходите и очакваните ползи

55

В рамките на механизма за вземане на решения по проекта са взети ключови решения, като например решението от 2004 г. за започване на подробно планиране, решението от 2005 г. за активиране на фаза II на проекта⁵⁵ и решението от 2009—2010 г. за продължаване на

ШИС II след сравнението със SIS 1+RE (вж. точки 62 и 63). Институционалният механизъм за вземане на решение дали да се продължи или да се прекрати изпълнението на даден ИТ проект, който е въведен в Комисията през 2010 г., не е приложим за проекта за ШИС II⁵⁶. Решенията да се продължи разработването на ШИС II са финансирани от бюджета, одобрен за текущите оперативни разходи на ШИС II след нейното стартиране (вж. точка 36)⁵⁷. При тези решения за продължаване на проекта ШИС II не е извършена цялостна преоценка на общите разходи и очакваните ползи, въпреки че при тях са настъпили значителни промени.

56

Разходите за разработването на централната система са много по-високи от първоначално разчетеното (вж. точки 34—49). По-дългата от очакваното продължителност на проекта също е довела до допълнителни разходи за актуализиране на ШИС 1 (вж. точка 59). Закъсненията и промените в модела на ШИС II също са увеличили цената на разработването на националните системи. Четири от интервюираните шест държави членки описват как са закупили хардуер и софтуер за националните системи, които впоследствие не са били използвани, тъй като са загубили своята актуалност. В одитната анкета 74 % от респондентите от държавите членки считат, че нуждата да се намерят допълнителни средства за финансиране на неколкото кратни промени и отлагания на крайния срок на проекта са застрашили разработването на техните национални системи.

54 Съгласно проектния план за ШИС II от 3 март 2008 г. проектът за ШИС II включва също така координацията на националната подготовка във всяка държава, участваща в ШИС II. В него се посочва, че Комисията не е отговорна за изготвянето на тези проекти, но тъй като подготовката на отделните държави оказва влияние върху проекта за ШИС II, тя се счита за изключително важна.

55 Първоначално договорът за разработване обхваща само фаза I (модел). Лансирането на фаза II (разработване и предаване) е оставено на преценката на Комисията въз основа на резултатите от фаза I и наличието на бюджет.

56 Управителният съвет за проектите за информационни системи (УСПИС), председателстван от генералния директор на ГД „Информатика“, разглежда годишните доклади за напредъка на големите ИТ проекти и подава ранни предупреждения за възникналите трудности. ГД „Вътрешни работи“ изразява съгласие с органите на Комисията за управление на информационните технологии, че УСПИС не е подходящ за проекта ШИС II.

57 COM(2010) 633 окончателен от 5 ноември 2010 г., COM(2011) 391 окончателен от 29 юни 2011 г.

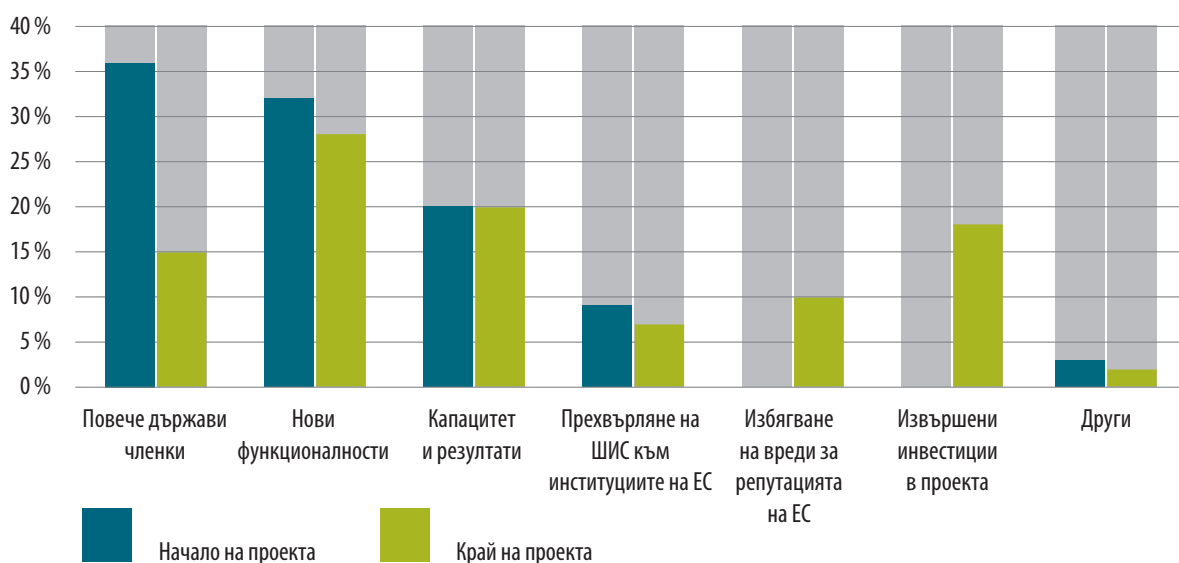
57

Докато разходите за ШИС II са се увеличили, важноста на основната очаквана полза (свързване на по-големия брой държави членки след разширяването на ЕС) е намаляла с въвеждането на SISone4all през 2007 г. (вж. точка 11) В одитната анкета респондентите бяха помолени да определят относителната тежест на аргументите, обосноваващи разработването на ШИС II в началото и в края на проекта. Те считат, че най-важният аргумент в началото на проекта е свързването на повече държави членки. Към края на проекта обаче важноста на този аргумент е намаляла от 36 % до 15 % (вж. **фигура 11**). Други причини за разработването на ШИС II също се различават в края на проекта и в неговото начало. Например избягването на вреди за репутацията на ЕС⁵⁸ и защитата на вече извършените инвестиции имат сериозно значение в края на проекта.

58 Годишният отчет за дейността на ГД „Вътрешни работи“ съдържа резерва по отношение на вредите за репутацията на Комисията от ШИС II.

Фигура 11

Аргументи, обосноваващи разработването на ШИС II



Източник: Одитна анкета, проведена сред заинтересованите от ШИС II страни.

58

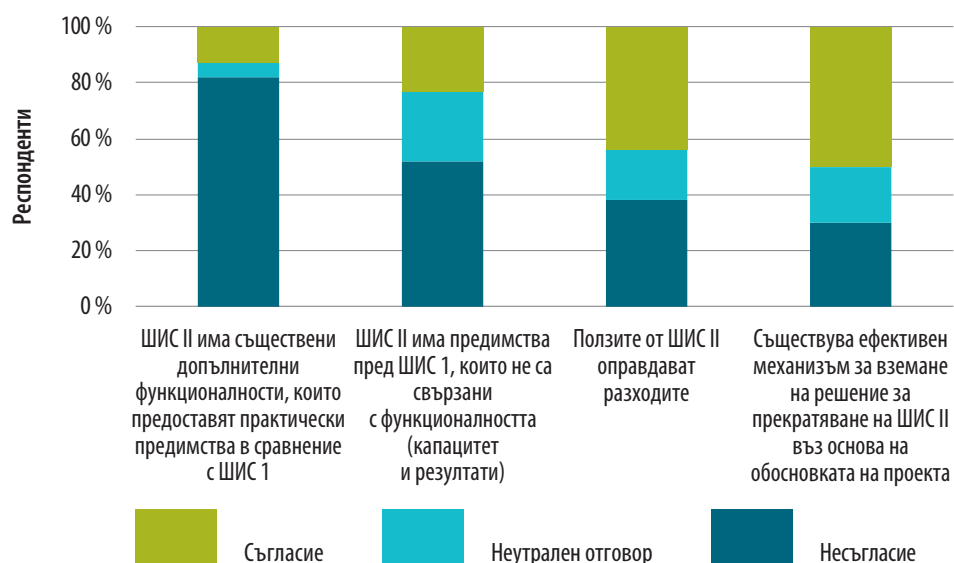
Вторият по важност аргумент за обосноваване на ШИС II в началото на проекта (предоставяне на нови функционалности) се превръща в най-важен към края на проекта. ШИС II предоставя на крайните ползватели нови функционалности, като например нови категории сигнали (откраднати въздухоплавателни средства, плавателни съдове, контейнери, платежни средства), възможността за свързване на сигнали (като например сигнал за лице и за превозно средство) и капацитет за съхраняване на документи, свързани с даден сигнал (например европейски заповеди за арест), в т.ч. биометрични данни. 82 % от респондентите считат, че ШИС II разполага със съществени допълнителни функционалности, които представят на крайните ползватели непосредствено видими практически предимства в сравнение със ШИС 1 (вж. **фигура 12**).

59

Към края на проекта обаче, като се изключат новите функционалности, респондентите са били по-малко сигурни за ползите от ШИС II в сравнение с ШИС 1. Те считат, че вторият по важност аргумент за обосноваване на ШИС II към края на проекта са предимствата, които не са свързани с функционалностите, в т.ч. по-големият капацитет и по-доброто функциониране. Само 52 % от респондентите обаче считат, че ШИС II разполага със значителни предимства, несвързани с функционалностите, в сравнение с ШИС 1 (вж. **фигура 12**). Това се дължи на въведените неколнократни актуализации на ШИС 1 поради закъсненията при разработването на ШИС II (вж. хронологичното развитие, представено в **приложението**):

Фигура 12

Предимства на ШИС II пред ШИС 1



Източник: Одитна анкета, проведена сред заинтересованите от ШИС II страни.

- а) През 2006 г., когато нейният хардуер е обновен и са добавени нови функционалности, системата е преименувана на SIS 1+R.
- б) През 2007 г. новите държави членки са свързани чрез SISone4all.
- в) През 2011 г. поради изтичането на договорите за поддръжка, SIS 1+R е преработена и препрограмирана на Java (вместо на C++, както е преди това). Две от шестте държави членки, интервюирани по време на одита, считат, че функционирането на новата модулна система, преименувана на SIS 1+R2, е еквивалентно с това на ШИС II.

60

Към 2009 г. ШИС II вече е закъснявала с две години от първоначалния срок, разходите са се увеличили, очакваните ползи са намалели, а системата не е издържала оперативните тестове, проведени в края на 2008 г. Въпреки трудностите, закъсненията и увеличението на разходите, повечето заинтересовани страни са искали да продължат изграждането на ШИС II. Само 19 % от респондентите в одитната анкета считат, че разработването на ШИС II е следвало да бъде преустановено. Въпреки това проектът е достигнал до момент, в който е необходимо значимо решение, и през февруари 2009 г. председателството на Съвета призовава за внимателно разглеждане на алтернативни възможности⁵⁹.

61

Липсва обаче решение за продължаване или спиране на проекта въз основа на анализ на разходите и ползите. Само 30 % от респондентите в анкетата считат, че е съществувал ефективен механизъм за вземане на такова решение (вж. **фигура 12**). Комисията не е извършила повторна оценка на общите разходи (в т.ч. разходите за разработване на националните системи) и очакваните ползи от ШИС II (в т.ч. нейния принос за укрепването на сигурността в ЕС). Тя не е показала, че проектът продължава да бъде организационен приоритет с по-висока възвръщаемост на инвестициите, отколкото другите съществуващи възможности. Само 38 % от респондентите в одитната анкета считат, че очакваните ползи от ШИС II са оправдали крайните разходи за разработването на системата (вж. **фигура 12**).

62

Въпреки че не е извършила преоценка на общите разходи и на ползите от ШИС II, през май 2009 г. Комисията е допринесла за извършването на сравнение с алтернативната възможност за използване на SIS 1+RE. Тази възможност предполага модифициране на SIS 1+R, за да включи функционалности от ШИС II⁶⁰. Така за пръв път се признава, че съществува алтернатива на ШИС II⁶¹. Комисията признава, че финансовите последици за националните проекти на държавите членки за ШИС II са значителни, но въпреки това сравнението не е включило разходите за разработване на националните системи⁶². Пет от шестте интервюирани по време на одита държави членки считат сравнението за необективно преценено в полза на продължаване на проекта за ШИС II. Те смятат, че при сравнението са подценени необходимите разходи и време за завършване на ШИС II и са изтъкнати трудностите пред прехвърлянето към SIS 1+RE.

59 Документ на Съвета 6067/09, 3.2.2009 г., бележка от председателството относно мерките за изпълнение на ШИС II.

60 Документ на Съвета 10005/09 от 20 май 2009 г., бележка от председателството и службите на Комисията към Комитет „Член 36“, доклад относно бъдещата насока на ШИС II, и SEC(2010) 436 окончателен.

61 Всички разгледани възможности, например в работния документ на службите на Комисията от 31 август 2006 г. относно общата промяна в планирането на ШИС II, предвиждат продължаване на разработването на ШИС II. През ноември 2006 г. Комисията е настояла, че не е технически възможно да се добавят нови функционалности към ШИС I. Вж. Камара на лордовете на Обединеното кралство, комисия по въпросите на Европейския съюз, 9-ти доклад от сесия 2006-07, Шенгенска информационна система II (ШИС II), доклад, изготвен след изслушвания, 2 март 2007 г., отговор на въпрос № 441.

62 Закljučения на Съвета (Правосъдие и вътрешни работи), 26 и 27 февруари 2009 г.

63

През юни 2009 г. Съветът взема решение да продължи проекта за ШИС II⁶³. Той въвежда обаче два междинни теста и механизъм за прекратяване на договора за разработка и за прехвърляне към алтернативния сценарий на използване на SIS 1+RE, ако системата не издържи някой от тестовете⁶⁴.

Раздел 4 — Комисията е извлякла поуки от своя опит през първия етап на проекта, които да използва при завършването ШИС II и подготовката на бъдещи проекти

Одитни критерии

64

При одита беше проверено дали Комисията е извършила оценка на проекта за ШИС II. Беше разгледано дали придобития опит от управлението на ШИС II е бил приложен в по-късните етапи на проекта, при други ИТ проекти в Комисията и при работата на новата Агенция за управление на широкомащабни информационни системи (eu-LISA).

Комисията е приложила наученото през първия етап на проекта в крайната му фаза

65

Комисията е приложила знанията, опита и информацията, придобити през първия етап на проекта, за да завърши успешно крайната му фаза. Одитната анкета очертава ясно разграничение между първия етап на проекта до 2009 г. и крайната му фаза от 2010 г. нататък. Във **фигура 13** е представено как Комисията е променила подхода си през крайната фаза на проекта, за да преодолее причините за забавянията и преразходите и да завърши ШИС II. Две от шестте интервюирани държави членки коментират, че крайната фаза на проекта е управлявана по начин, подходящ за широкомащабни ИТ проекти.

63 Документ на Съвета 10708/09 от 5 юни 2009 г., Заключение на Съвета относно бъдещата насока на ШИС II.

64 Системата е издържала първия междинен тест през март 2010 г., а втория междинен тест — през май 2012 г.

Изводи от неуспешния първи етап на проекта

Причини за закъсненията и нарастването на разходите на ШИС II	Промяна в подхода в крайната фаза на проекта от 2010 г. нататък
Нереалистичен краен срок	Определеният срок за завършване на проекта — март 2013 г., който влиза в сила от юни 2010 г., е реалистичен и е спазен.
Липса на експертен опит в Комисията за ефективно управление на дейността, възложена на подизпълнители	Комисията е отпуснала повече ресурси за проекта и е могла да привлече на работа служители със съответния опит (например работещи по самата ШИС II, в ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ или в държавите членки).
Отношения между някои държави членки и Комисията не са били добри, а Комисията не е успяла да осигури ангажираност от тяхна страна	Извършеното през 2009 г. сравнение с SIS 1+RE е предоставило известна допълнителна обосновка за продължаването на инвестицията. Създаването на Съвета за общо управление на проекта през 2009 г. е позволило на Комисията да използва по-задълбочено опита на крайните ползватели на системата в държавите членки.
Нестабилни изисквания за системата	Изискванията за системата са били стабилни в крайната фаза на проекта.

Източник: Европейската сметна палата въз основа на анкета на заинтересованите от ШИС II страни.

Комисията вече е приложила извлечените от ШИС II поуки при други проекти

66

Комисията не е извършила официална оценка с участието на представители на всички заинтересовани страни, за да формулира поуките, извлечени от управлението на проекта. Тя обаче е приложила част от наученото от ШИС II при други проекти по различни начини:

- чрез указания за управление на проектите;
- чрез съобщения, формулиращи общи изводи от ШИС II, които следва да се прилагат при разработването на бъдещи ИТ системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието;
- чрез вземане на конкретни мерки още при планирането на бъдещите широкомащабни ИТ системи.

67

Най-новата **методология за управление на проекти** на Комисията (PM²)⁶⁵ набляга на процедури, които липсват при ШИС II, като например:

- а) значението на ролята на ръководителя на дейността за гарантиране, че нуждите на ползвателите са посрещнати.
- б) необходимостта управителният комитет да одобри преминаването на проекта през процедури на одобряване в края на подготвителната фаза, фазата на планиране и фазата на изпълнение.

68

В **Съобщение** 2011(680) относно „интелигентните граници“⁶⁶ се настоява, че изводите от разработването на широкомащабни ИТ проекти като ШИС II следва да бъдат взети предвид при разработването на системата за влизане/излизане (EES) и Програмата за регистрирани пътници (RTP). В **Съобщение** 2010/385 относно преглед на управлението на информацията в областта на свободата, сигурността и правосъдието⁶⁷ се описва как Комисията ще разработва в бъдеще ИТ системи. Съобщението използва примера на ШИС II, за да подчертае следните две поуки:

- а) необходимостта изискванията да се определят в законодателството преди началото на дейността по разработване;
- б) важността на ефективната структура за управление.

69

При планирането на проекта за интелигентни граници Комисията е приела следните **конкретни стъпки**, отразяващи поуките от ШИС II:

- а) Законодателната финансова обосновка за системата за влизане/излизане и програмата за регистрирани пътници планира да посрещне разходите за разработването на националните системи от бюджета на ЕС.
- б) Новата агенция за широкомащабни ИТ системи (eu-LISA)⁶⁸ която поема отговорността за управлението и поддръжката на ШИС II след нейното лансиране, има за цел да обедини опита, необходим за разработване на бъдещите системи, и по този начин да ограничи риска от проблеми като тези, възникнали по време на разработването на ШИС II⁶⁹ 68 % от респондентите в одитната анкета считат, че създаването на новата агенция ще улесни разработването в бъдеще на широкомащабни ИТ системи. Въпреки това всички интервюирани по време на одита държавни членки подчертават факта, че отношенията с новите държави членки ще представляват основното предизвикателство пред новата агенция. Предвид факта, че агенцията е с регулаторен характер, тя не попада в обхвата на механизмите на Комисията за управление на информационните технологии на нивото на институцията⁷⁰.

65 PM² е методология за управление на проекти, препоръчвана на генералните дирекции от ГД „Информатика“ от 2011 г. насам.

66 COM(2011) 680 окончателен от 25 октомври 2011 г.

67 COM(2010) 385 окончателен от 20 юли 2010 г.

68 Регламент (ЕС) № 1077/2011 от 25 октомври 2011 година за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (ОВ L 286, 1.11.2011 г., стр. 1).

69 COM(2011) 680 окончателен.

70 SEC(2012) 492 относно „е-Комисия“ 2012—2015 посочва, че всички информационни системи на Комисията, в т.ч. в службите и **изпълнителните** агенции, независимо дали се финансират по оперативен или административен бюджет, следва да бъдат включени в механизмите на Комисията за управление на информационните технологии на нивото на институцията.

70

Съветът натоварва Комисията с разработването на ШИС II и поставя като цели краен срок за завършване на системата декември 2006 г. Целта е да се позволи на новите държави членки, присъединяващи се към ЕС през 2004 г., да станат част от Шенгенското пространство. Комисията обаче е предоставила централната система над шест години по-късно от планираното — през април 2013 г., и на цена, осем пъти по-висока от първоначално предвидените бюджетни разходи. Закъснението и преразходите се дължат отчасти на сложната управленска обстановка, която ограничава възможностите на Комисията да се справя с оперативните проблеми, и отчасти на слабостите в управлението на Комисията. Това важи в особена степен за първия етап на проекта до 2009 г.:

- а) първоначалният краен срок за проекта не е бил реалистичен (вж. точки 9—12).
- б) Комисията не е актуализирала до 2010 г. изготвения през 2003 г. общ бюджет на проекта (вж. точки 34—37);
- в) изискванията за системата са се променяли в течение на изпълнението на проекта, за да посрещнат нуждите на ползвателите, и не са били достатъчно стабилно определени до крайната фаза на проекта от 2010 г. нататък. Функциониращата понастоящем система разполага с много по-голям капацитет от предвиденото през 2001 г. (вж. точки 29—32 и 42—43);

- г) първоначално Комисията не е отделила достатъчно служители с експертен опит за ефективното управление на възложената на подизпълнители дейност по разработване (вж. точки 13—20);
- д) основният изпълнител на разработката е предал незадоволително работеща система в първия етап на проекта (вж. точки 39—41);
- е) работните отношения между някои държави членки и Комисията първоначално не са били добри. Преди да създаде Съвета за общо управление на проекта през 2009 г. Комисията не е успяла да използва експертния опит на всички крайни ползватели на системата (вж. точки 21—25);
- ж) не е било ясно за всички заинтересовани страни кой взема ключовите решения (вж. точки 26—28).
- з) Комисията е увеличила стойността на основния договор за разработване от 20 млн. евро на 82 млн. евро чрез договорени изменения. Въпреки че тази процедура е предвидена във Финансовия регламент, при всяка процедура на договаряне съществува присъщ риск платената цена да не е конкурентна (вж. точки 44—49).

71

След като е натоварена с отговорността за проекта през 2001 г., Комисията не е включила в актуализираната проектна обосновка за ШИС II цялостна оценка на всички разходи и очаквани ползи. По време на изпълнението на проекта са настъпили значителни промени в разходите и очакваните ползи. Първоначалните индикативни разчети на разходите за бюджета на ЕС, свързани с централната система, подценяват значително реалния мащаб на необходимите инвестиции (вж. **фигура 8**). Като се вземат предвид разходите за националните системи, общите разходи възлизат на около 500 млн. евро към края на проекта. Въпреки че ШИС II разполага с нови функционалности и по-голям капацитет, основната първоначално очаквана полза (свързване на по-големия брой държави членки след разширяването на ЕС) е загубила своята актуалност с въвеждането на SISone4all през 2007 г. Въпреки тези промени обаче са взети решения за продължаване на проекта, без да се извърши цялостна преоценка на проектната обосновка за ШИС II, която да покаже, че проектът продължава да бъде организационен приоритет с по-висока възвръщаемост на инвестициите, отколкото другите съществуващи възможности (вж. точки 50—63).

72

Комисията е извлякла поуки от натрупания опит през първия етап от изпълнението на проекта, което й е позволило да промени подхода си при изпълнението на крайната фаза на проекта и да завърши ШИС II. Освен това, въпреки че не е направила официална оценка, Комисията вече е приложила някои изводи от ШИС II при подготовката на други широкомащабни ИТ проекти (вж. точки 64—69).

Заклучения и препоръки

Препоръка 1

Комисията следва да изготвя графика за разработване на широко-мощабни ИТ проекти въз основа на технически анализ на задачите, които следва да бъдат изпълнени, като вземе предвид рисковете и сложността на проекта.

Препоръка 2

Комисията следва да включи в своите механизми за управление на информационните технологии на нивото на институцията всички широко-мощабни ИТ проекти, за които отговаря. Не трябва да се разграничават ИТ проектите, финансирани по оперативни бюджети, и тези, финансирани от административния бюджет. Комисията следва да осигури участието на експерти в областта на информационните технологии от ГД „Информатика“ или други генерални дирекции в самото начало на широко-мощабните ИТ проекти. Тя следва да включи представител на ГД „Информатика“ в управителния комитет на проектите. При възлагането на дейности на външен изпълнител Комисията следва да гарантира, че се реализират всички възможности за използване на вътрешни специалисти при управлението на договора, и да извършва ефективен надзор на работата на изпълнителя на разработката, за да намали до минимум риска от лоши резултати.

Препоръка 3

Комисията следва да гарантира, че представителите на ползвателите на системата разбират и вземат предвид бизнес нуждите и изискванията на крайните ползватели.

Препоръка 4

Управителният комитет на проекта следва да одобри преминаването на проекта през процес на одобряване преди всяка следваща ключова фаза. Преди да се премине от подготвителната фаза на проекта към фазата на планиране, управителният комитет на проекта и съответният ИТ управителен орган в Комисията следва да одобрят проектната обосновка.

Тази обосновка следва да съдържа възможни алтернативи, изчерпателен анализ на разходите и ползите, в който се посочват пълните разходи по проекта, и план за ресурсите, в който се конкретизират необходимите човешки ресурси от страна на потребителите и от гледна точка на информационните технологии.

Проектната обосновка следва да се актуализира и да бъде подложена на повторно одобрение, ако възникнат значителни промени в разходите по проекта, очакваните ползи, рисковете или алтернативите.

Препоръка 5

Комисията следва да документира основните решения по проекта в дневник на решенията, така че те да могат да бъдат лесно проследявани.

Препоръка 6

Когато даден проект изисква разработването на различни, но зависими една от друга системи от различни участващи страни, Комисията следва да осигури ефективно общо управление на проекта, което да координира работата.

Препоръка 7

Комисията трябва да следи договорите за разработване на широкомащабни ИТ системи да съдържат цени за по-малки, внимателно определени пакети от дейности, които да могат да се използват като основа за коригиране на проекта без договаряне. Освен това Комисията следва да разработва тези системи, като използва взаимосвързани градивни елементи, които лесно могат да бъдат използвани отново, за да е възможно например предаването на дейността от един изпълнител на друг. Въпреки че това налага инвестиция в разработването на модели, този основан на компоненти подход за разработване на софтуер намалява до минимум въздействието на промените в изискванията и е начин да се използва технологичния напредък и да се избегне „техническо блокиране“ с даден изпълнител.

Препоръка 8

Комисията следва да предаде наученото при извършения от Сметната палата одит на генералните дирекции и на институциите, агенциите и другите органи на ЕС. Комисията следва да прецени дали очакваните ползи от ШИС II са били постигнати.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Louis GALEA — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 18 март 2014 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател



Кратко изложение

II

Разработването на ШИС II стартира при съблюдаване на много конкретна правна и институционална рамка, която към момента е била приложима спрямо тази област на политиката. Съветът взема решение за разработването на ШИС II по своя собствена инициатива и без предложение за това от страна на Комисията.

Отначало не са предвидени много изисквания, но те са добавени на по-късен етап. По тази причина те не са били оценени в достатъчна степен от Съвета при определяне на целевия краен срок или бюджета.

III

Несъмнено е, че ШИС II не е предадена в съответствие с целевия краен срок и прогнозния бюджет, определени през 2001 г., като този факт се знае от известно време. При все това, предадената система е много различна от предвидената система. Комисията счита, че ШИС II функционира в задоволителна степен и отговаря на нуждите на ползвателите.

IV

По много поводи Комисията е предоставяла пълни доклади, в които посочва, че системата ще бъде предадена на по-късен етап и че разходите, свързани с нея, ще бъдат по-големи от първоначално планираните и прогнозираните разходи. Освен това тя разяснява, че основната причина за това са съществени промени в изискванията за системата.

IV а)

Първоначалният краен срок за проекта е определен от Съвета въз основа на негов собствен анализ и без принос от страна на Комисията.

В съобщения от 2001 и 2003 г. Комисията насочва вниманието на държавите членки върху рисковете, свързани с този краен срок, и върху условията, които е трябвало да се изпълнят (и в крайна сметка не са били изпълнени), за да се спази крайният срок.

IV б)

Комисията представя реалистичен бюджет на проекта през 2010 г. веднага след като получава пълна информация, по-конкретно относно изискванията за системата.

IV в)

Фактът, че изискванията за системата непрекъснато са се променяли (най-вече по искане на държавите членки), е причина за закъсненията и увеличението на разходите. Той е оказал също така огромно влияние върху аспекта от проекта, свързан с управлението на договора, тъй като това е наложило няколко преразглеждания на договора, което на свой ред не е улеснило взаимоотношенията с изпълнителя, изправен пред непрекъснато променящите се изисквания.

IV г)

Липсата на персонал се е усещала в цялата област на политиката, която се е разраствала много бързо.

IV е)

В първоначалната фаза на проекта за ШИС II работните отношения между Комисията и някои държави членки на моменти са напрегнати. При все това, ГД „Вътрешни работи“, въз основа на същия договор и със същите изпълнители, предава друга широкомащабна ИТ система (ВИС) в конструктивна и хармонична работна атмосфера с държавите членки и без каквито и да било неясноти/предизвикателства по отношение на процеса на взимане на решения. Същото може да бъде посочено и за разработването на Евродак.

Взаимоотношенията с държавите, които участват в ШИС, са били по-затруднени поради редица причини като: система, наследена от миналото, сложна структура на управление, съображения в областта на политиката, свързани с цялостния подход на някои държави членки към разширяването на Шенгенското пространство.

Структурата на управление е сложна, като отразява както законодателните изисквания, така и променящите се потребности на заинтересованите страни.

IV ж)

През цялата продължителност на проекта за ШИС II Комисията изцяло следва разпоредбите на Финансовия регламент и преговаря изцяло в полза на бюджета на Съюза.

V

Първоначалната проектна обосновка е анализирана в Съвета без официалната роля на Комисията. По време на проекта той става обект на съвместно вземане на решения, а съзакондателите потвърждават, че ШИС II продължава да бъде абсолютен приоритет независимо от проблемите, които са се появили.

Комисията системно преразглежда разчетите на разходите на основни етапи от проекта, когато това се налага поради добавяне на нови елементи, и винаги съобщава по прозрачен начин информация за бюджетни въпроси, както е обяснено в точка 70, буква б).

Комисията не е била задължена да оценява или проследява националните разходи за ШИС II.

VI

Комисията потвърждава, че тя действително е извлякла и приложила на практика някои основни поуки от разработването на тази система. Въпреки това трябва да бъде признато, че разработването на ШИС II и нейното въвеждане представляват много специфично начинание, което трудно може да се възпроизведе в други ИТ системи.

VII

По-голямата част от препоръките на Палатата се отнасят за механизмите на Комисията за управление на информационните технологии, действащи от 2010 г. насам.

VII з)

Комисията може да приеме тази препоръка. Поуките, извлечени от извършения от Палатата одит, ще бъдат споделени с другите генерални дирекции както на техническо, така и на управленско ниво, и те ще бъдат разпространени сред съответните агенции, включително eu-LISA, чрез подходящите мрежи.

Въздействието на ШИС II ще бъде оценено през 2016 г. (три години след като ШИС II е започнала да функционира) съгласно предвиденото в правното основание (член 50, параграфи 4 и 5 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 и член 66, параграфи 4 и 5 от Решение 2007/533/ПВР).

Въведение

01

Първата Шенгенска информационна система (ШИС I) е разработена като междуправителствен проект, ръководен от Франция, и влиза в експлоатация през 1995 г. (също значително по-късно от първоначално планирания краен срок). Тя продължава да работи под ръководството на Франция до май 2013 г., когато е заменена от ШИС II, макар че и архитектурата, и функционалностите на системите се различават в значителна степен.

Комисията счита, че при сравняване на първоначалния краен срок и действителната дата на предаване следва да бъде отчетено голямото различие между естеството на първоначално планираната и предадената система.

02

Година след като ШИС I започва да функционира, през декември 1996 г. държавите от Шенген решават да започнат да работят по определяне на елементите и изискванията за ШИС II. Съветът взема решение за изграждане на ШИС II въз основа на проучване за осъществимост, проведено през 1998 г., и на редица консултации между държавите членки, завършили с инициативата на Швеция/Белгия, представляваща изходна точка на първото правно основание за ШИС II.

Държавите членки работят на равнището на междуправителствени отношения, а Комисията не участва в тази дейност.

Веднага след като разработването на ШИС II е поверено на Комисията, тя започва да провежда проучване за осъществимост, чрез което да оцени оперативните нужди, на които новата система да отговори, техническите избори и тяхното въздействие, графика на проекта и неговия бюджет, както и рисковете и ограниченията, свързани с разработването. Това проучване за осъществимост се провежда от консултантска фирма през 2003 г. На тази основа Съветът избира един от предложените варианти за въвеждане (но не варианта, препоръчан в проучването за осъществимост), за да продължи да осъществява проекта.

03

Макар и да е вярно, че основните причини за разработването на ШИС II са необходимостта от свързване на новите държави — членки на Шенген, и възползване от последните технологични развития, важни политически събития като атаките от септември 2001 г. променят обхвата на проектите и системата в окончателния ѝ вид е доста различна от първоначално планираната система.

Обхват и подход на одита

05

Причините за закъсненията и разходването на по-големи суми от първоначално планираните, както и трудностите, срещнати по време на осъществяване на проекта, са докладвани от Комисията, включително във всеки годишен доклад за дейността (ГДД) на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ и впоследствие на ГД „Вътрешни работи“ от 2001 г. насам.

Констатации и оценки

09

Съветът взема решението си за изграждане на ШИС II въз основа на проучване за осъществимост, проведено през 1998 г., и на редица консултации между държавите членки, завършили с инициативата на Швеция/Белгия, представляваща изходна точка на първото правно основание за ШИС II. В решението на Съвета за срок на пускане в експлоатация е определен край на 2006 г. Комисията няма никаква официална роля в законодателния процес.

Освен че докладва за напредъка и основните трудности пред проекта във всеки ГДД от 2001 г. насам, в съобщения от 2001 и 2003 г. Комисията насочва вниманието на държавите членки върху рисковете, свързани с този краен срок, които е трябвало да се изпълнят (и в крайна сметка не са били изпълнени), за да се спази крайният срок.

В съобщението от 2001 г. (COM 2001/720) и след това подробно чрез последващото проучване за осъществимост, проведено от външен изпълнител, внимателно са оценени оперативните нужди, на които новата система да отговори, техническите избори и тяхното въздействие, графикът на проекта и неговият бюджет, както и рисковете и ограниченията, свързани с разработването му.

На тази основа Съветът избира един от предложените варианти за въвеждане (но не варианта, препоръчан в проучването за осъществимост), за да продължи да осъществява проекта през 2003 г.

Правната рамка на ШИС II не е финализирана до края на 2006 г.

10

Първоначалният краен срок, определен от Съвета, в действителност не е реалистичен, като се има предвид, че той е фиксиран въз основа предимно на политически съображения вместо на стабилен набор от изисквания за системата и добър технически анализ на работната натовареност.

11

Всеки график за ШИС II се базира на най-добрата информация, налична към съответния момент, и предварително е обсъждан с държавите членки.

След приемането на правното основание единственият параметър на спецификациите, подлежащ на промяна, е мащабът на системата, който е свързан с използването на системата от държавите членки. Този риск, който е оценяван през цялата продължителност на проекта в светлината на използването на ШИС1+ от новите държави членки, действително настъпва поради по-засиленото от първоначално очакваното използване. При все това, дори ако ШИС II беше предадена при спазване на първоначалния график, приет от Съвета през 2001 г., щеше да бъде необходимо надграждане на нейния мащаб, който щеше да бъде като мащаба при разширяването на проекта, извършено през 2010 г. (вж. фигура 7) (последното нарастване на променливата).

14

На 16 декември 2002 г. е създаден нов отдел „Широкомащабна информационна система“ към ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ с цел използване на синергиите между основните ИТ проекти в областите на политиката, свързани с правосъдието и вътрешните работи: ШИС II, Евродак и ВИС (Визова информационна система).

15

Комисията е съгласна, че през първите години не са били отделени достатъчно служители за проекта, както и че служителите по проекта за ШИС II са ангажирани и компетентни, въпреки че са постоянно претоварени. В последователни годишни доклади за дейността на ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ се споменава за липсата на персонал в ГД като цяло, и по-специално на персонал, назначен за целите на ШИС II.

При все това, Комисията не счита, че текучеството на персонала се различава съществено от текучеството в подобни служби на Комисията. В действителност служители на ключови длъжности, като например програмният ръководител, са заемали длъжността си от началото до края на проекта.

16

Що се отнася до експертите в екипа, Комисията би искала да припомни, че експертите в екипа по проекта за ШИС II са основно служители, които са работили по проекти на държавите членки, свързани с предходната система ШИС1, или лица, които са работили за ИТ компании, преди да започнат работа за Комисията. Проектът за ВИС е разполагал със същия вид експерти. ГД „Информатика“, „Информационно общество“ и „Предприятия и промишленост“ също оказват на ГД „Вътрешни работи“ известна подкрепа, особено през първите години на проекта. В допълнение е подписан специализиран договор с Unisys от много ранен етап на проекта (април 2002 г.), за да се компенсира липсата на вътрешни ресурси в областта на управлението на качеството.

Комисията поддържа становището, че договорът е бил управляван ефективно. Като пример, от самото начало Комисията е използвала ежеседмичните събрания на изпълнителя, за да изрази своето разочарование от качеството на резултатите от проекта и за да поиска корективни действия. Още през октомври 2005 г. Комисията отправя искане (което е изпълнено) за смяна на ръководителя на проекта от страна на изпълнителя. При все това, както става ясно от доклада след изслушванията пред Камарата на лордовете, посочен в бележка под линия 22, с оглед на броя на служителите Комисията не е могла да предвиди и да предотврати незадоволителните резултати на изпълнителя. Както е отбелязано в бележка под линия 21, Службата за вътрешен одит (IAS) е установила, че служителите не са достатъчно на брой, за да управляват увеличаващата се практика за възлагане на дейности на външни изпълнители.

17

Временното спиране на договора за няколко месеца е последица от това, че един от кандидатите използва правото си да обжалва пред Съда на Европейския съюз решението за възлагане на договора. Оценяването на офертите е било извършено съгласно публикуваните критерии и метод, които са били известни и приети от всички кандидати, решили да подадат оферти.

Заклученията на председателя на Съда на ЕС са направени в рамките на производство за постановяване на временни мерки, при което Съдът на ЕС по дефиниция заема определена позиция едва след провеждането на пълно състезателно производство, но трябва да заеме предварителна позиция, за да постанови временни мерки, и трябва да направи това без пълно изслушване по същество. По тази причина заключенията имат значение само за производството за постановяване на временни мерки и въз основа на тях не може да се установи окончателната позиция на Съда на ЕС; те по никакъв начин не предопределят окончателното решение. Следователно методът за оценяване никога не е бил тестван в Съда на ЕС, тъй като молителят оттегля молбата си.

Оценяването на офертите е било извършено съгласно публикуваните критерии и метод.

Липсват доказателства за това, че с изчисляването на среднопретеглената стойност (или без него) при оценяване на елементите с фиксирани цени резултатът щеше да бъде различен. От методологическа гледна точка не съществува перфектно решение за взимане на решения въз основа на избор, базиран на множество критерии.

Комисията би желала категорично да заяви, че е получила две добри, много сходни оферти; решението е било взето при съблюдаване на правилата. Други правила биха довели до различно решение, но Комисията се е съобразила с избраните правила.

19

Оперативните тестове на системата, проведени през 2008 г. (които са неуспешни), представляват само една фаза от тестването на системата ШИС II. Структурата на тестовете на системата ШИС II е замислена по такъв начин, че да позволява прогресивното увеличаване на тяхното ниво на сложност. При наличието на такъв тестови подход по определение е възможно на определена фаза да се идентифицират проблеми, които не са били установени по-рано (поради самото естество на извършваните до момента тестове). Целта е да се използват различните фази, за да се идентифицират (в идеалния случай всички) потенциални проблеми, преди системата да бъде въведена в експлоатация. Случаят е такъв през 2008 г., както и по време на окончателната фаза на проекта след 2009 г. (тъй като тестовият подход остава непроменен през цялата продължителност на проекта).

Допълнителните длъжности, осигурени от 2007 г. нататък, дават възможност на проектния екип да наеме повече персонал с подходящ опит.

22

Комисията отбелязва, че комитетът ШИС-ВИС е работил и по ВИС, което е отнело от времето за обсъждане на ШИС II. Това е било неприятно за експертите по проекта за ШИС II. В действителност повечето от проблемите, които обичайно е трябвало да бъдат обсъждани в комитета ШИС-ВИС, всъщност са се обсъждали в работната група SIS-TECH към Съвета, която е отговаряла за проблемите, свързани с ШИС 1. Много от техническите проблеми, свързани с ШИС II, са могли да окажат въздействие върху ШИС 1, поради което много държави членки са настояли за това те също да бъдат обсъждани в SIS-TECH.

23

Средата, в която е разработен проектът ШИС II, е по-неблагоприятна от средата, в която ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ е разработвала проекти. Това се дължи на редица причини, като например на факта, че ШИС II се базира на система, наследена от миналото, и има сложна структура на управление, както и на съображения в областта на политиката, свързани с цялостния подход на някои държави членки към разширяването на Шенгенското пространство, и на постоянно променящите се изисквания за системата.

Капе 2

Преобладаващите условия на обстановката за разработването на Новата компютъризирана транзитна система (NCTS) и ШИС II се различават в значителна степен от гледна точка на политическите и институционалните предизвикателства. Освен това разработването на NCTS е извършено в среда, основана на дълга традиция на сътрудничество с държавите членки (която е започнала в началото на 90-те години). Доверието между всички участващи партньори се е поддържало чрез отдавна създадени мрежи.

24 а)

Комисията признава, че не е отделила достатъчно служители за проекта на ранния етап от него. Това е разкрито много ясно в годишния доклад за дейността на генералната дирекция.

Комисията потвърждава, че тя не е била краен ползвател на системата, нито пък е била краен ползвател на ВИС и Евродак. Следователно тя е трябвало да разчита на данните от държавите членки, предоставяни от делегати на държавите членки на срещите на ръководителите на национални проекти и в ad-hoc работните групи, както и от държавни експерти, командировани от държавите членки в Комисията.

24 в)

Комисията е насърчила и организираща пряк контакт между основния изпълнител на разработката и държавите членки, но според препоръките на методологията и най-добрата практика за ИТ проекти този контакт или това взаимодействие е трябвало да се постави в рамка. Изпълнителите са присъствали на заседанията на комитета и на срещите на ръководителите на националните проекти, провеждани поне веднъж месечно. Освен това е съществувал официален цикъл на преразглеждане на документи, даващ възможност на националните експерти да оценят техническите спецификации, които след това са били официално представяни на комитета ШИС-ВИС за одобрение.

Що се отнася до оповестяването на договора, един от членовете на консорциума HP/S се е противопоставил на това оповестяване.

24 г)

През 2001 г. Съветът решава, че ШИС II е необходима, и поддържа това становище в последващи заключения на Съвета, като постоянно описва въвеждането на ШИС II като „абсолютен приоритет“.

25 а)

След спирането на оперативните тестове на системата през 2008 г. поради редица проблеми в централната система през януари 2009 г. Комисията въвежда глобален подход за управление на програма ШИС II. Това е направено с цел осигуряване на необходимата съгласуваност между разработването на централната система и националните системи (COM(2009)133). Подходът включва създаването на неофициален орган, включващ в състава си ограничен брой (осем) експерти от държавите членки, с наименование „Съвет за общо управление на проекта“ (СОУП), създаден с цел засилване на сътрудничеството и оказване на пряка подкрепа от държавите членки за проекта за централната ШИС II. Глобалният подход е приветстван в заключенията на Съвета от 26—27 февруари 2009 г. относно ШИС II.

25 6)

Назначаването на по-голям брой служители от Комисията след 2007 г. прави възможно подобряването на управлението на проекта и на комуникацията, свързана с него.

26

Комисията напълно подкрепя констатациите на Центъра за европейски политически проучвания (CEPS) относно сложната структура на управление на ШИС II. Центърът CEPS посочва, че *„...Дори след като на Европейската комисия е предоставено правомощието да управлява проекта за ШИС II и след разширяването на процедурата на съвместно вземане на решение, което допълнително засили законодателните роли на Комисията и на Европейския парламент, (някои) държави членки не бяха готови да се откажат от контрола върху толкова важен за сигурността и управлението на миграцията инструмент. Създадени бяха стратегии за запазване на собствеността върху проекта, включващи увеличаване на броя на експертните групи, и беше направено предложение за това SIS 1+RE да бъде използвана като „междуправителствена“ алтернатива на ШИС II.“*

28

Комисията може само да съжaliaва, че голям процент от анкетираните не са били запознати с организацията за вземане на решения, договорена между държавите членки.

29

Комисията счита, че фактът, че изискванията за системата непрекъснато са се променяли (най-вече по искане на държавите членки), е бил основната причина за закъсненията и увеличението на разходите. Той е оказал също така огромно влияние върху аспекта от проекта, свързан с управлението на договора, тъй като това е наложило няколко преразглеждания на договора, което на свой ред не е улеснило взаимоотношенията с изпълнителя, непрекъснато изправен пред променящите се изисквания. Това е увеличило също така натовареността на Комисията, свързана с управлението на договорите.

30

Комисията се съгласява, че поради последвалите промени на изискванията за системата са се наложили изменения на договора за разработване, което е допринесло за закъсненията. Времето, необходимо за съгласуване на изискванията за системата и приемане на съответните правни инструменти, е било извън нейния контрол.

32

Промяната на капацитета на системата не се е дължала на закъсненията, а точно обратното, тя всъщност е допринесла за тях. Тази промяна възниква основно поради по-големия брой трансакции, подадени от държавите членки, в сравнение с първоначално предвидения от тях брой (както по този начин се демонстрира непряко добавената стойност на ШИС). Това 7-кратно увеличение на капацитета (т.е. настоящият капацитет на системата може да бъде разширен до 100 милиона записа) непременно оказва влияние върху крайния срок, както и върху разходите. Това отново показва, че нестабилността на изискванията за системата е била основната причина за закъсненията и увеличените разходи.

34

Комисията счита, че увеличението на разходите трябва да бъде поставено в контекст. Всеки разчет се е базирал на променен набор от изисквания: изискванията и размерът на ШИС II значително са се променили в хода на проекта, най-вече по искане на държавите членки/крайните ползватели:

- първоначално е планирано ШИС II да влезе в експлоатация с максимум 15 милиона записа, но капацитетът ѝ е разширен до 70 милиона (с допълнителна възможност за разширяване до 100 милиона записа при необходимост);
- тестовият подход е преразгледан и в него е включен тест за съответствие на системата на всяка държава членка;

- допълнителните тестове „междинен тест 1“ и „междинен тест 2“, наложени от Съвета, трябва да бъдат добавени към съществуващия план за тестовете, което води до по-голяма продължителност и допълнителни задачи, свързани с по-големи разходи;
- новият подход към миграцията след 2010 г., изискан от Съвета, включва резервно решение, което налага наличието на средство за преобразуване на данни не само от ШИС I към ШИС II, но и в обратна посока — което отново довежда до допълнителни разходи.

36

Комисията винаги се е стремил да представя ясна картина на разходите въз основа на наличната информация. Това е направило по-конкретно в контекста на годишната бюджетна процедура, както и във всеки доклад за напредъка на ШИС II. Сметната палата дава пример с мрежата: преминаването по искане на държавите членки към специализирана мрежова инфраструктура, базирана на виртуална частна мрежа (VPN) на s-TESTA, вместо използването на вече съществуващата инфраструктура на s-TESTA (европейски домейн „eu“), както е било предвидено първоначално, наистина има много голямо отражение върху бюджета. Използването на европейски домейн „eu“, както е първоначално предвидено от Комисията и както е направено за Евродак, щеше да бъде много по-евтино. Комисията е в състояние да направи преоценка на разходите за мрежата едва през 2005 г., след като окончателният проект на мрежата е станал известен, и тя надлежно прави това в COM(2005)236. Независимо от това разходите за мрежата се оповестяват всяка година в проектобюджета, предложен на бюджетния орган.

40

Размерът на обезщетението за загуби и пропуснати ползи, наложено на изпълнителя, е изчислен след задълбочена оценка на договорните условия както от правната служба на Комисията, така и от външна правна фирма. Към съответния момент тази сума е с максималния възможен от правна гледна точка размер.

41

Преди 2009 г. структурата за управление на програмата и на проекта от страна на основния изпълнител на разработката не успява на няколко пъти да изпълни договорните задължения. Комисията не се поколебава да изиска няколко промени в екипа за управление на проекта от страна на основния изпълнител.

42

Комисията е съгласна, че промените в изискванията за системата са довели до увеличени разходи. Това е довело също до закъснения.

43

Примерът на Палатата илюстрира въздействието на нестабилността на изискванията за системата.

44

По-голямата част от увеличението на разходите, произтичащи от тях (изменения № 12, 13, 15), съответства на основните промени в изискванията за проекта, а именно: размер и капацитет на ШИС II, функциониране, подход към миграцията, тестови подход и поддържащи услуги за държавите членки по време на тестването или подкрепа за оперативното управление на системата. Комисията счита, че предложеният подход на базата на пакети от дейности може да свърши работа само когато всички изисквания са известни от самото начало. Случаят тук обаче не е такъв поради нестабилността на изискванията за системата. Подходът на базата на пакети от дейности не би попречил на увеличението на разходите, предизвикано от различния дизайн на мрежата или новите изисквания за капацитет.

Общ отговор на точки 45 и 46

Още към момента на първото изменение на договора Комисията е идентифицирала техническите причини (т.е. техническо блокиране със спечелилия първоначалния договор) като основание за изменение на договора чрез процедура на договаряне. При първото изменение обаче двете възможности, предвидени във Финансовия регламент (възможност за допълнителни услуги в максимален размер до 50 % и възможност за техническо блокиране), са еднакво обосновани и уместни. В този контекст Комисията предпочита да използва първата възможност за първите изменения. Едва когато втората възможност остава единствената, тогава Комисията избира нея.

47

Комисията счита, че макар подходът „градивни елементи“ да е предпочитан, когато може да бъде приложен, и особено когато изискванията за системата са стабилни, случаят с ШИС II не е такъв. Освен това ШИС II е изключително сложна, създадена по поръчка система, която включва миграция на система, наследена от миналото. Подходът „градивни елементи“ би довел до значителни проблеми при предаването на задачите от един на друг изпълнител и в крайна сметка до проблем с отговорността, като изпълнител на даден градивен елемент би могъл да избегне отговорност, обвинявайки за техническите проблеми предполагаемите недостатъци на другите градивни елементи. Ето защо изборът да не се използва подходът „градивни елементи“ е направен целенасочено (и при пълна прозрачност, тъй като поканата за участие в търг е разгледана и от експерти на държавите членки). Освен това трябва да се отбележи, че когато проектът стартира, методологията RUP не е била въведена в Комисията.

48

Изпълнителят не е изпълнил задоволително своите задължения на определени фази от договора, за което заплаща неустойки съгласно договора.

49

Комисията счита, че преговорите във връзка с изменение № 15 са извършени съгласно най-добрата практика за процедури на договаряне.

Не е практически важно дали цената, предложена първоначално от изпълнителя, е два пъти по-висока или не. Това, което е от практическо значение, е окончателната цена, договорена след водене на преговори, както и правната гаранция за най-добри цени за клиента в случай на възникване на отклонения по време на въвеждането/предаването на системата. Фактът, че Комисията е проверила цените на извадка от продуктите, като ги е съпоставила с цените, използвани от ГД „Информатика“ в нейните рамкови договори, представлява допълнителна гаранция за това, че в резултат на процедурата е договорена най-добрата възможна цена.

Комисията повтаря, че счита, че използваното решение действително е било добро от финансова гледна точка.

53

Както Палатата посочва, като се има предвид, че ШИС II е ИТ проект, разработен за държавите членки, а не за Комисията, той не е попадал в обхвата на схемата на Комисията за управление на информационните технологии, действаща след 2004 г. Независимо от това ГД „Информатика“ участва системно в ежемесечните заседания на Управителния съвет за проектите (УСП) до края на 2008 г. само с едно прекъсване между май и октомври 2008 г. Освен това на ГД „Информатика“ ежегодно се предоставя информация относно развитието на ШИС II в рамките на инициативата „Schema Directeur“.

54

След като е натоварена с отговорността за проекта, Комисията трябва да започне разработката на ШИС II въз основа на проектна обосновка, изготвена от Съвета, която не включва задълбочена оценка на всички разходи, очаквани ползи и алтернативи.

54 а)

Правните инструменти за ШИС II гласят, че държавите членки са отговорни за разработването на националните системи. В хода на проекта Съветът създава две групи, които да извършват мониторинг и да докладват относно националните разработки (включително и за разходите): работната група по ШИС II и групата „Приатели на ШИС II“. Комисията членува в тези две групи и постоянно се стреми да получава информация за националните проекти, но без успех.

В съобщението от 2003 г. се посочва основанийето за разпределението на разходите за разработване на ШИС II, както и че те са разпределени между Съюза и държавите членки. Освен това в него се посочва бюджетът за разработване на централните системи, но не се прави разчет на разходите за разработване на националните системи, тъй като тези разработки попадат извън мандата на Комисията. Комисията не е разполагала с какъвто и да било контрол върху тези разходи или с информация за тях (освен когато те са били съфинансирани от Фонда за външните граници).

54 б)

Комисията не е съгласна с това, че е трябвало да представи нов анализ на ползите от проекта, след като Съветът е взел своето решение. По онова време Съветът е разполагал с изключителна компетентност за приемането на първоначалното правно основание за ШИС II.

54 в)

Самият Съвет е бил изключил възможността за разширяване на ШИС 1 в своето Решение от 6 декември 2001 г. за разработване на второ поколение Шенгенска информационна система (ШИС II) (2001/886/ПВР). Комисията не е имала никаква официална роля в този законодателен процес.

56

Що се отнася до финансирането на националните разработки, през 2011 г. Комисията полага значителни усилия за смекчаване на риска от закъснения поради липса на финансови средства за държавите членки. Тя приканва националните органи да отдадат по-голям приоритет на ШИС II чрез техните налични национални средства по линия на Фонда за външните граници (ФВГ) и чрез организирането на покана за представяне на предложения за спешни действия в рамките на действията на Общността, финансирани от ФВГ, чрез което се осигуряват допълнителни 7,5 млн. евро на осемте държави членки, които имат най-голяма нужда от допълнителни средства (държави, които разполагат с много малко средства по линия на ФВГ, и/или такива, чиито средства по линия на ФВГ са били оползотворени за други ключови приоритети в областта на външните граници). Тези проекти стартират в края на 2011 г.

57

Държавите членки са докладвали, че ШИС II е донесла значителни ползи по отношение на функционирането и капацитета.

Комисията потвърждава, че рискът от накърняване на репутацията в случай на неуспешно разработване е станал по-важен към края на проекта, както е посочено в резервите, изразени от ГД „Вътрешни работи“ в нейните годишни доклади за дейността за периода 2008—2012 г. Това отразява съображения, свързани с доброто финансово управление (да не се губят вече направени инвестиции).

58

Подобно на по-голямата част от респондентите Комисията също счита, че ШИС II разполага със значими допълнителни функционалности, които представят на крайните ползватели непосредствени и видими практически предимства в сравнение с ШИС 1.

59

Комисията счита, че в сравнение с предходната система ШИС II е донесла значителни свързани и несвързани с функционалностите ползи за ползвателите.

Например поради доста по-богатото съдържание (като снимки, копия на европейски заповеди за арест ...) размерът на сигнал, въведен в ШИС II, средно е значително по-голям от този на сигнал, въведен в ШИС I. При все това, тези сигнали се излъчват без каквато и да било загуба на ефективност на системата. ШИС I не е изградена по начин, който ѝ позволява да поема такива сигнали.

Накрая, ШИС II предоставя възможността за поемане на голям брой преки заявки от централната база данни (240 заявки на секунда), докато в ШИС I тази функционалност липсва. Има пет държави членки, които разчитат единствено на тази функционалност за всички трансакции, които те извършват чрез ШИС II.

60

Величината на проблемите, пред които е бил изправен проектът за ШИС II, става ясна едва на етапа на неуспешния ОТС тест (в края на 2008 г.), когато централната система започва да взаимодейства с части от националните системи. Комисията изразява резерва относно ШИС II в Годишния доклад за дейността на ГД „Вътрешни работи“ за 2008 г. и обявява план за действие.

Следвайки подход, съвместно договорен между всички заинтересовани страни, Комисията, заедно с държавите членки и с помощта на СОУП, преразглежда спецификациите за размера, извършва технически промени, имащи за цел да подобрят устойчивостта и надеждността на системата, и прави изменения с оглед на тестването на ШИС II и осъществяването на самата миграция.

В края на този процес, за който в действителност се изисква време, но той е осъществен по най-бързия начин, Комисията приема нов, реалистичен график, одобрен от всички заинтересовани страни, и финализира разработването на проекта за ШИС II съгласно този график.

61

Съветът потвърждава през февруари 2009 г., че бързото въвеждане в действие на ШИС II остава абсолютен приоритет (срв. бележка под линия 63).

През юни 2009 г., въз основа на подробен доклад на председателството и Комисията относно бъдещата насока на ШИС II, в който се съдържа анализ на въздействието на два сценария върху, наред с другите неща, бюджетните разходи на ЕС, техническата осъществимост и рисковете, Съветът решава да продължи разработването на ШИС II.

62

Както Комисията разяснява в SEC(2010) 436 final, вероятно разработването на ШИС II въз основа на решението SIS I + RE е щяло да окаже значително въздействие върху националните проекти. Разчет на тези разходи е можело да бъде направен само от държавите членки за всеки индивидуален проект и следователно те не представляват част от доклада за сравнение.

63

Комисията би желала да посочи, че включването на два междинни теста, съгласно искането на Съвета в неговите заключения от юни 2009 г., е увеличило както продължителността, така и разходите по проекта.

66

Комисията е извлякла поуки от проекта за ШИС II и ги е представила в своето съобщение от 2010 г. (COM(2010)385, стр. 27) и в предложението за създаване на специална агенция, която да управлява и разработва широкомащабни ИТ системи в съответната област на политиката (COM(2010)93).

67

Комисията би желала да подчертае, че при стартирането на проекта за ШИС II методологията за управление на проекти (PM²) или подобна методология не е съществувала.

68 а)

Преработването на Договора означава, че всяко ново законодателство относно разработването на широкомащабни ИТ проекти следва да се приема от Съвета и Парламента въз основа на предложение от страна на Комисията. Това не е така през 2001 г.

69 а)

Предложенията на Комисията от 2011 г. за многогодишна рамка за периода 2014—2020 г. (COM(2011) 749, стр. 8) предвиждат финансиране на разработването и функционирането на централната система и националните системи.

Заклучения и препоръки

70 а)

В съобщенията си както от 2001 г., така и от 2003 г. Комисията насочва вниманието на държавите членки върху рисковете, свързани с този краен срок, и върху условията, които е трябвало да се изпълнят (и в крайна сметка не са били изпълнени), за да се спази крайният срок.

70 б)

Комисията системно преразглежда разчетите на разходите на основни етапи от проекта, когато това се налага поради добавяне на нови елементи, и съобщава по прозрачен начин информация за бюджетни въпроси:

- през 2005 г., когато разходите за мрежата са повторно оценени (COM(2005)236);
- през май 2009 г. в съвместния доклад на Комисията/ председателството относно бъдещата насока на ШИС II (Документ на Съвета 10005/09);

- през април 2010 г. в Доклада относно цялостния график и бюджет за пускането в експлоатация на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) (SEC(2010) 436);
- през септември 2010 г. в Доклада относно цялостния график и бюджет за пускането в експлоатация на Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) (SEC(2010) 1138).

Освен това всеки доклад за напредъка от 2003 г. насам включва раздел за изпълнението на бюджета.

70 в)

Фактът, че изискванията за системата непрекъснато са се променяли (най-вече по искане на държавите членки), е причина за закъсненията и увеличението на разходите. Той е оказал също така огромно влияние върху аспекта от проекта, свързан с управлението на договора, тъй като това е наложило няколко преразглеждания на договора, което на свой ред не е улеснило взаимоотношенията с изпълнителя, изправен пред непрекъснато променящите се изисквания.

70 г)

Липсата на персонал е била всеобща в цялата област на политиката, която се е разраствала много бързо.

70 е)

Същият отдел от ГД „Вътрешни работи“, който е работил по проекта за ШИС II, въз основа на същия договор и със същите изпълнители предава друга широкомащабна ИТ система (ВИС) в конструктивна и хармонична работна атмосфера с държавите членки и без каквито и да било неясноти/предизвикателства по отношение на процеса на взимане на решения. Същото може да бъде посочено и за разработването на Евродак.

Съществуват причини за недобрите отношения с държавите, които участват в ШИС (напр. система, наследена от миналото, сложна структура на управление, нереалистично политическо управление на проекта и пр.).

70 ж)

Комисията може само да съжалява за цялостното недооценяване от страна на много заинтересовани страни на механизма за взимане на решения, свързан с проекта за ШИС II.

Сложната структура на управление е породила затруднения, свързани с управлението на проекта.

70 з)

През цялата продължителност на проекта за ШИС II Комисията изцяло следва разпоредбите на Финансовия регламент и преговаря изцяло в полза на бюджета на Съюза.

71

Комисията припомня, че държавите членки са разработили проектната обосновка и са извършили необходимите подготвителни оценки на равнището на междуправителствени отношения. Съветът е взел решение за изграждане на ШИС II въз основа на проучване за осъществимост, проведено през 1998 г., и на редица консултации между държавите членки, завършили с инициативата на Швеция/Белгия, представляваща изходна точка на първото правно основание за ШИС II.

Комисията не е разполагала с правомощия за оспорване пред съда или преразглеждане на такъв законодателен акт, създаден от Съвета. Единственото задължение на Комисията е било да приложи решението на Съвета. Освен това следва да се припомни, че Съветът е потвърждавал по много поводи, че въвеждането на ШИС II в действие е абсолютен приоритет.

Веднага след като разработването на ШИС II е поверено на Комисията, тя започва да провежда проучване за осъществимост, чрез което да оцени оперативните нужди, на които новата система да отговори, техническите избори и тяхното въздействие, графика на проекта и неговия бюджет, както и рисковете и ограниченията, свързани с разработването.

Комисията не може да потвърди цифрата 500 млн. EUR, цитирана от Палатата. Няма основание за включване на националните разходи, попадащи извън допустимия периметър на разработката, финансирана централизирано от бюджета на ЕС, във финансовите отчети, приложени към законодателното предложение. Комисията не е била задължена да оценява или проследява националните разходи за ШИС II.

Комисията системно преразглежда разчетите на разходите на основни етапи от проекта, когато това се налага поради добавяне на нови елементи, и винаги съобщава по прозрачен начин информация за бюджетни въпроси, както е обяснено в точка 70, буква б).

72

Комисията потвърждава, че действително е извлякла няколко ключови поуки от разработването на широкомащабни информационни системи и вече ги е приложила, в частност при проектирането на пакета „Интелигентни граници“. При все това, този проект трябва да се разглежда като „*sui generis*“ (единствен по рода си) поради причините, изложени в предходните точки.

Препоръка 1

Комисията може да приеме тази препоръка, която се отнася за нейните механизми за управление на информационните технологии, действащи от 2010 г. насам. По-точно, тези съображения се разглеждат внимателно по време на анализирането на ИТ проекти от Управителния съвет за проектите за информационни системи (УСПИС, създаден през 2010 г.) Провежда се консултация и с генералната дирекция, която се занимава с ИТ (ГД „Информатика“), на фазата на оценка на въздействието, когато нова инициатива на Комисията съдържа ИТ компонент.

Препоръка 2

Комисията може да приеме тази препоръка, която се отнася за нейните механизми за управление на информационните технологии, действащи от 2010 г. насам. Процесът по рационализацията на ИТ, стартиран в рамките на Комисията през 2010 г., вече включва всички ИТ проекти, управлявани от Комисията, независимо от източниците на тяхното финансиране. В Съобщението SEC(2011)1500 се припомня, че „в допълнение към проекта за консолидиране на инфраструктурата (ITIC), който ще бъде въведен във всички служби, **всички информационни системи** на Комисията, включително на службите и изпълнителните агенции, финансирани чрез **оперативни и административни бюджети**, са обект на процедурата по рационализация“.

Що се отнася до широкомащабните ИТ проекти на Комисията, механизмите за управление, въведени от 2010 г. насам, гарантират контрола от страна не само на ГД „Информатика“, но и на Управителния съвет за проектите за информационни системи (УСПИС), в който участват не само другите хоризонтални ГД, но и пет ГД, представляващи различни типове политики. По-конкретно, надзорът на домейна „трансевропейски системи“ (вж. също така отговора на препоръка 6) се осъществява от *Комитета на високо равнище по въпросите на информационните технологии*.

Препоръка 3

Комисията може да приеме тази препоръка, която се отнася за нейните механизми за управление на информационните технологии, действащи от 2010 г. насам. Преди началото на проект, по силата на правилата относно управлението на информационните технологии, въведени през 2010 г., генералните дирекции се задължават да внесат проектна обосновка или документ за концепцията в Управителния съвет за проектите за информационни системи (УСПИС), включващ(а) освен всичко друго и описание на устройството на управленската структура за проекта. Съветът обръща специално внимание на надлежното представителство на ползвателите в управлението на проекта. Освен това всички проекти трябва да се отчитат ежегодно пред Съвета, гарантирайки пълен контрол на изпълнението и евентуалните отклонения от първоначалния обхват, график и бюджети.

Препоръка 4

Комисията може да приеме тази препоръка, която се отнася за нейните механизми за управление на информационните технологии, действащи от 2010 г. насам. Комисията следва методологията за управление на проекти РМ2, като в артефактите на проекта вече се вписват алтернативи, разчети на разходите, ресурси и т.н. сички проекти с общи разходи за собствеността над 500 хиляди (за период от 5 години) трябва да представят проектна обосновка/документ за концепцията на УСПИС и да докладват ежегодно.

Препоръка 5

Комисията може да приеме тази препоръка, която се отнася за нейните механизми за управление на информационните технологии, действащи от 2010 г. насам. Действително артефактите на проект по РМ² вече включват четири вида дневници, които могат да се използват от ръководителите на проекти: дневник на рисковете, дневник на проблемите, дневник на решенията и дневник на промените. Освен това документите по всеки проект (проектна обосновка, документ за концепцията, доклади за напредъка...) са достъпни чрез централна система, наречена GOVIS.

Препоръка 6

Комисията може да приеме тази препоръка, която се отнася за нейните механизми за управление на информационните технологии, действащи от 2010 г. насам. Това е отразено в „домейн“ подхода, който е следван при дейността по ИТ рационализацията от 2010 г. насам. Системите са групирани по бизнес домейни (напр. „управление на безвъзмездни средства“, „финансово управление“, „обществени поръчки“ и пр.). Понастоящем съществуват 19 домейна, като всеки се ръководи от ръководител на домейн, който отговаря за конвергенцията и рационализацията на своя домейн. Новите системи трябва да получат одобрението на ръководителя на домейна, преди да бъдат разработени, като по този начин се гарантира съответствието им със стратегията на домейна и съгласуваността им спрямо съществуващите системи.

Препоръка 7

Комисията може да приеме тази препоръка, която се отнася за нейните механизми за управление на информационните технологии, действащи от 2010 г. насам. Службите на Комисията в момента работят по дефиниране на понятието „корпоративна архитектура на предприятието“ въз основа на съгласуван набор от градивни елементи за многократно използване. Няколко такива градивни елемента вече са идентифицирани и след като бъдат готови, ще станат задължителни за използване при нови системи или системи, при които се извършва основна преработка. В момента се идентифицират липсващи, но необходими градивни елементи. Неотдавна ГД „Информатика“ създава Служба за архитектура. Програмата ISA и по-скорошната инициатива „Механизъм за свързване на Европа (MCE)“ също препоръчват по-застъпеното използване на услуги с всеобщо приложение за покриване на общите потребности (напр. защитен пренос, електронни подписи, семантични инструменти).

Препоръка 8

Комисията може да приеме тази препоръка. Поуките, извлечени от извършения от Палатата одит, ще бъдат споделени с другите генерални дирекции както на техническо, така и на управленско ниво, и те ще бъдат разпространени сред съответните агенции чрез подходящите мрежи.

Въздействието на ШИС II ще бъде оценено през 2016 г. (три години след като ШИС II е започнала да функционира) съгласно предвиденото в правното основание (член 50, параграфи 4 и 5 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 и член 66, параграфи 4 и 5 от Решение 2007/533/ПВР).

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти:

- чрез някои от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

Шенгенската информационна система съдържа информация за лица и имущество, която се използва от граничните и полицейските служители в цялото Шенгенско пространство. В този доклад Сметната палата разглежда управлението от страна на Комисията на проекта за разработване на нова Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II). В доклада се поясняват причините за шестгодишното закъснение в предоставянето на системата и осемкратното увеличение на първоначалните бюджетни разчети.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

