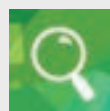


Zvláštní zpráva

**Poznatky z vývoje  
druhé generace  
Schengenského  
informačního  
systému (SIS II)  
Evropskou komisí**



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lucemburk  
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.  
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014

ISBN 978-92-9241-930-1  
doi:10.2865/80017

© Evropská unie, 2014  
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

*Printed in Luxembourg*

**Zvláštní zpráva****Poznatky z vývoje druhé  
generace Schengenského  
informačního systému (SIS II)  
Evropskou komisí**

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

## Body

### Glosář

## I–VII Shrnutí

### 1–3 Úvod

### 4–7 Rozsah a koncepce auditu

#### 4–6 Rozsah auditu

#### 7 Koncepce auditu

### 8–69 Připomínky

#### 8–32 Oddíl 1 – Komise dodala SIS II, i když s více než šestiletým zpožděním

##### 8 Auditní kritéria

##### 9–12 Původní termín dokončení projektu byl nerealistický

##### 13–20 Do roku 2007 Komise nepřidělovala dostatečný počet pracovníků s odbornými zkušenostmi na účinné řízení vývojových prací zadaných externímu dodavateli

##### 21–25 Pracovní vztahy mezi některými členskými státy a Komisí byly nejdříve slabé a před tím, než Komise vytvořila radu pro globální řízení projektu, se jí nedařilo zohledňovat zkušenosti všech koncových uživatelů

##### 26–28 Ne všem zainteresovaným stranám bylo jasné, kdo dělá klíčová rozhodnutí

##### 29–32 Požadavky na systém nebyly dostatečně stabilní až do závěrečné fáze projektu

#### 33–49 Oddíl 2 – Náklady na vývoj centrálního systému a sítě stouply z 23 milionů EUR na 189 milionů EUR

##### 33 Auditní kritéria

##### 34–37 Komise až do roku 2010 neaktualizovala celkový rozpočet projektu z roku 2003

##### 38 Zpoždění s dodáním systému SIS II vedla k nárůstu nákladů

##### 39–41 Hlavní vývojový dodavatel dodal v první etapě projektu systém, který nefungoval dostatečně dobře

##### 42–43 Změny požadavků na systém způsobily zvýšení nákladů

|       |                                                                                                                                                                                    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 44–49 | Komise prostřednictvím sjednaných dodatků zvýšila hodnotu hlavní zakázky z 20 milionů EUR na 82 milionů EUR                                                                        |
| 50–63 | <b>Oddíl 3 – Komise nezajistila, aby ekonomická analýza SIS II zahrnovala důkladné posouzení nákladů a očekávaných přínosů, aktualizované s ohledem na zásadní změny</b>           |
| 50    | Auditní kritéria                                                                                                                                                                   |
| 51–54 | Aktualizovaná ekonomická analýza SIS II, kterou Komise vypracovala, když dostala projekt na starost, nezahrnovala důkladnou revizi všech nákladů, očekávaných přínosů a alternativ |
| 55–63 | Komise během projektu neprovedla důkladnou revizi ekonomické analýzy, přestože v nákladech a očekávaných přínosech došlo k velkým změnám                                           |
| 64–69 | <b>Oddíl 4 – Komise se při dokončování SIS II a přípravě budoucích projektů poučila ze zkušeností z první etapy projektu</b>                                                       |
| 64    | Auditní kritéria                                                                                                                                                                   |
| 65    | Komise využila poznatky získané během první části projektu v jeho závěrečné fázi                                                                                                   |
| 66–69 | Komise již uplatnila poznatky ze SIS II i při ostatních projektech                                                                                                                 |
| 70–72 | <b>Závěry a doporučení</b>                                                                                                                                                         |

#### **Příloha – Chronologie SIS II**

#### **Odpovědi Komise**

**Členské státy:** Celkem 26 států schengenského prostoru. Spojené království a Irsko nejsou součástí schengenského prostoru, ale jsou zapojeny do Schengenského informačního systému; výjimku z jejich účasti tvoří záznamy, které se týkají občanů států mimo schengenský prostor.

**Deník rozhodnutí:** Obsahuje přehled přijatých rozhodnutí. Zajišťuje transparentnost a odpovědnost za to, jak a kým jsou přijímána rozhodnutí.

**Dodavatel systému:** Dodává systém IT v souladu s dohodnutými požadavky, načasováním a rozpočtem.

**Ekonomická analýza projektu:** Vysvětluje důvody projektu a zkoumá náklady, rizika, přínosy a alternativy. Vytváří se v zahajovací fázi projektu a během projektu se aktualizuje podle toho, jak se náklady, rizika, přínosy a alternativy mění.

**eu-LISA:** Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

**GŘ pro informatiku:** Generální ředitelství Komise odpovědné za informační technologie.

**HPS:** Hlavní dodavatel vývojových prací (dále jen „vývojový dodavatel“): konsorcium společností Hewlett-Packard a Steria.

**ISPMB:** Řídící výbor projektu informačních systémů (*Information Systems Project Management Board*). Předsedá mu GŘ pro informatiku. Výbor prověřuje nové návrhy projektů v oblasti IT.

**Kontrolní dokument pro rozhraní:** Dokument, který popisuje rozhraní mezi centrálním Schengenským informačním systémem a vnitrostátními systémy.

**Mezníkové testy:** Testy systémů zavedené na žádost Rady v červnu 2009, jimiž musel SIS II úspěšně projít, aby bylo možné v projektu pokračovat.

**Plánovací fáze:** Druhá fáze projektu, kdy se stanoví jednotlivé plány projektu.

**Požadavky na systém:** Popis požadovaného chování vyvíjeného systému.

**Provozní manažer:** Jedná jménem vlastníka systému při nastavení cílů a priorit projektu.

**Realizační fáze:** Fáze projektu, kdy se realizují činnosti vytyčené v jeho plánech a vytvářejí se výstupy projektu.

**Řídící výbor:** Udává základní pokyny a koordinuje hlavní úkoly projektu. Schvaluje zdroje přidělené na projekt a hlavní výstupy projektu.

**Schengenský prostor:** Prostor 26 evropských států, jež zrušily pasové a imigrační kontroly na svých společných hranicích. Sestává z 22 členských států EU a 4 členských států Evropského sdružení volného obchodu (ESVO).

**Správa:** Týká se způsobu přijímání rozhodnutí.

**Unisys:** Dodavatel odpovídající za kontrolu kvality.

**Vízový informační systém (VIS):** Rozsáhlý systém IT vytvořený Generálním ředitelstvím pro vnitřní věci ve stejné době jako SIS II a na základě stejné hlavní dodavatelské smlouvy.

**Vlastník systému:** Odpovídá za nastavení projektových cílů a priorit a zpravidla předsedá řídicímu výboru.

**Výbor SISVIS:** Výbor, jehož cílem je pomáhat Komisi s vývojem SIS II a Vízového informačního systému. Je složený ze všech členských států a předsedá mu Komise.

**Výstupy:** Dokument, hardware, software nebo jiný produkt dodaný podle dohody.

**Zahajovací fáze:** První fáze projektu, kdy se definují jeho cíle a vypracovává se ekonomická analýza projektu.

**Zainterесované strany:** Ti, kteří mohou ovlivnit nebo být ovlivněni projekty. Na straně obchodního zadavatele se jedná o vlastníka systému, provozního manažera a uživatele. Na straně IT se jedná o dodavatele systému, manažera projektu a projektový tým.

**Závěrečná fáze projektu:** Dodatek k zakázce SIS II dohodnutý v prosinci 2010 s hlavním vývojovým dodavatelem týkající se dokončení systému do března 2013 v souladu s novými požadavky na kapacitu, výkonnost a testování.

**Záznam:** Informace o osobách nebo předmětech vložené do Schengenského informačního systému příslušnými vnitrostátními orgány.

## I

Schengenský informační systém je využíván pohraniční stráží, policií, celníky a vízovými a justičními orgány v rámci schengenského prostoru. Obsahuje informace (záznamy) o osobách, které mohou být zapojeny do závažné trestné činnosti nebo které nemusí mít právo vstupu nebo pobytu na území EU. Dále obsahuje záznamy o pohřešovaných osobách nebo odcizených věcech, jako jsou bankovky, vozidla, zbraně a osobní doklady. Záznamy jsou do systému vkládány vnitrostátními orgány (viz bod 1).

## II

Původní Schengenský informační systém (SIS I), vyvinutý a provozovaný v mezivládním rámci, byl v provozu od roku 1995 až do spuštění SIS II v roce 2013. V roce 2001 se Rada rozhodla jej nahradit druhou generací tohoto systému (SIS II). Vývojem pověřila Komisi, kde projekt řídilo GŘ pro vnitřní věci<sup>1</sup>, přičemž termínem pro dokončení byl konec roku 2006. Původně bylo hlavním důvodem pro vývoj SIS II propojit více členských států. Kromě toho se v rámci SIS II měly využít také výsledky posledního technologického vývoje a systém měl mít přidané funkce, jako jsou nové kategorie záznamů, možnost propojit záznamy a kapacita na uchovávání dokumentů spojených s určitým záznamem (viz body 2 a 3).

## III

Evropský účetní dvůr zjišťoval, zda Komise dodala SIS II včas a v souladu s původním odhadem nákladů. Dále zkoumal, zda byla během trvání projektu SIS II k dispozici spolehlivá ekonomická analýza projektu, zohledňující zásadní změny v nákladech a očekávaných přínosech. Účetní dvůr také posuzoval, zda se Komise poučila z řízení projektu a zda získané poznatky uplatnila (viz body 4–7).

## IV

Při auditu se zjistilo, že Komise centrální systém dodala, ale o více než šest let později, než se původně plánovalo, a s náklady, které osmkrát překročily původní odhad rozpočtu. Zpoždění a překročení rozpočtu byly částečně způsobeny náročným správním kontextem, který omezoval schopnost Komise řešit provozní otázky, a částečně nedostatky v řízení ze strany Komise. Týkalo se to zejména první etapy projektu až do roku 2009:

- a) Původní termín dokončení projektu byl nerealistický (viz body 9–12);
- b) Komise až do roku 2010 neaktualizovala celkový rozpočet projektu z roku 2003 (viz body 34–37);
- c) požadavky na systém se během projektu měnily ve snaze splnit potřeby uživatelů a až do závěrečné fáze, která se realizovala od roku 2010, nebyly dostatečně stabilní. Systém, který je nyní v provozu, má mnohem větší kapacitu než systém navržený v roce 2001 (viz body 29–32 a 42–43);
- d) do roku 2007 Komise nepřidělovala dostatečný počet pracovníků s odbornými zkušenostmi na účinné řízení vývojových prací zadávaných externímu dodavateli (viz body 13–20);
- e) hlavní vývojový dodavatel dodal v první etapě projektu systém, který nefungoval dostatečně dobře (viz body 39–41);
- f) pracovní vztahy Komise s některými členskými státy byly nejdříve slabé. Až do vytvoření rady pro globální řízení projektu v roce 2009 se Komisi nedařilo využít zkušenosti všech koncových uživatelů (viz body 21–25);

1 V té době se jednalo o GŘ pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost.

- g) ne všechny zainteresované strany věděly, kdo dělá klíčová rozhodnutí (viz body 26–28);
- h) Komise v rámci sjednaných dodatků zvýšila hodnotu hlavní zakázky z 20 milionů EUR na 82 milionů EUR. Přestože finanční nařízení s takovým postupem počítá, u jakéhokoliv vyjednávacího řízení existuje přirozené riziko, že zaplacená cena nebude konkurenceschopná (viz body 44–49).

## V

Během projektu došlo k zásadním změnám v nákladech a očekávaných přínosech. V původních orientačních odhadech nákladů z rozpočtu EU na centrální systém byl výrazně podceněn skutečný rozsah nutné investice. Celkové náklady na SIS II dosáhly do konce projektu 500 milionů EUR: 189 milionů připadlo na centrální systém a odhadem přes 330 milionů na vývoj vnitrostátních systémů. Zároveň byl hlavní původně očekávaný přínos SIS II méně relevantní, protože SIS I byl v roce 2007 úspěšně rozšířen na nové členské státy prostřednictvím SISone4all. Nehledě na změny nákladů a přínosů Komise neprovedla důkladnou revizi ekonomické analýzy projektu SIS II s cílem prokázat, že projekt zůstal organizační prioritou, která zajišťuje vyšší návratnost investice než jiné možnosti (viz body 50–63).

## VI

Komise se nicméně poučila ze své zkušenosti v první části projektu, což jí umožnilo změnit přístup v závěrečné fázi od roku 2010 a dodat SIS II v dubnu 2013. I když neprovedla hodnocení projektu, některé poznatky ze SIS II již uplatnila při přípravě jiných rozsáhlých projektů v oblasti IT (viz body 64–69).

## VII

Na základě těchto připomínek Účetní dvůr doporučuje Komisi při řízení rozsáhlých systémů IT zejména (viz body 70–72):

- a) vytvářet harmonogram na základě technické analýzy prováděných úkolů;
- b) zajistit, aby byly všechny projekty zahrnuty do rámcových mechanismů Komise v oblasti správy IT a aby se při řízení práce dodavatelů plně využívalo interního odborného zázemí;
- c) zajistit, aby se při rozhodování dostatečně zohledňovaly potřeby a názory koncových uživatelů;
- d) zajistit schválení ekonomické analýzy projektu ještě před tím, než projekt postoupí ze zahajovací do plánovací fáze, a opětovné schválení v případě velkých změn projektových nákladů, očekávaných přínosů, rizik a alternativ;
- e) zajistit, aby klíčová rozhodnutí projektu byla zdokumentována v deníku rozhodnutí, který je umožní rychle dohledat;
- f) zajistit účinnou globální koordinaci, pokud je v rámci projektu nutné, aby různé zainteresované strany vyvinuly různé, ale na sobě závislé systémy;
- g) vyvíjet rozsáhlé systémy IT s využitím interoperabilních komponent, které lze snadno znovu použít, aby tak nedocházelo k závislosti na jediném konkrétním dodavateli;
- h) předávat poznatky získané z auditů Účetního dvora generálním ředitelstvím a orgánům, agenturám a dalším subjektům EU. Komise by měla vyhodnotit, zda bylo dosaženo očekávaných přínosů SIS II.

## 01

Schengenský informační systém je využíván pohraniční stráží, policií, celníky a vízovými a justičními orgány v rámci schengenského prostoru<sup>2</sup>. Obsahuje informace (záznamy) o osobách, které mohou být zapojeny do závažné trestné činnosti nebo které nemusejí mít právo vstupu nebo pobytu na území EU. Dále obsahuje záznamy o pohřešovaných osobách a odcizených věcech, jako jsou bankovky, vozidla, zbraně a osobní doklady. Tyto záznamy vkládají do systému vnitrostátní orgány. Původní Schengenský informační systém (SIS 1) byl vytvořen jako mezivládní projekt řízený Francií a byl spuštěn v roce 1995. Pod správou Francie byl v provozu do května 2013, kdy jej nahradil SIS II. Jak SIS 1, tak SIS II se skládá ze sítě vnitrostátních systémů vytvořených členskými státy a propojených s centrálním systémem (viz **obrázek 1**).

## 02

Rozhodnutí vytvořit druhou generaci Schengenského informačního systému (SIS II) přijaly země schengenského prostoru v prosinci 1996. V prosinci 2001 Rada Komisi pověřila, aby tento systém vyvinula do konce roku 2006. Projekt řídilo Generální ředitelství Komise pro vnitřní věci, které zadalo vývoj centrálního systému externímu dodavateli.

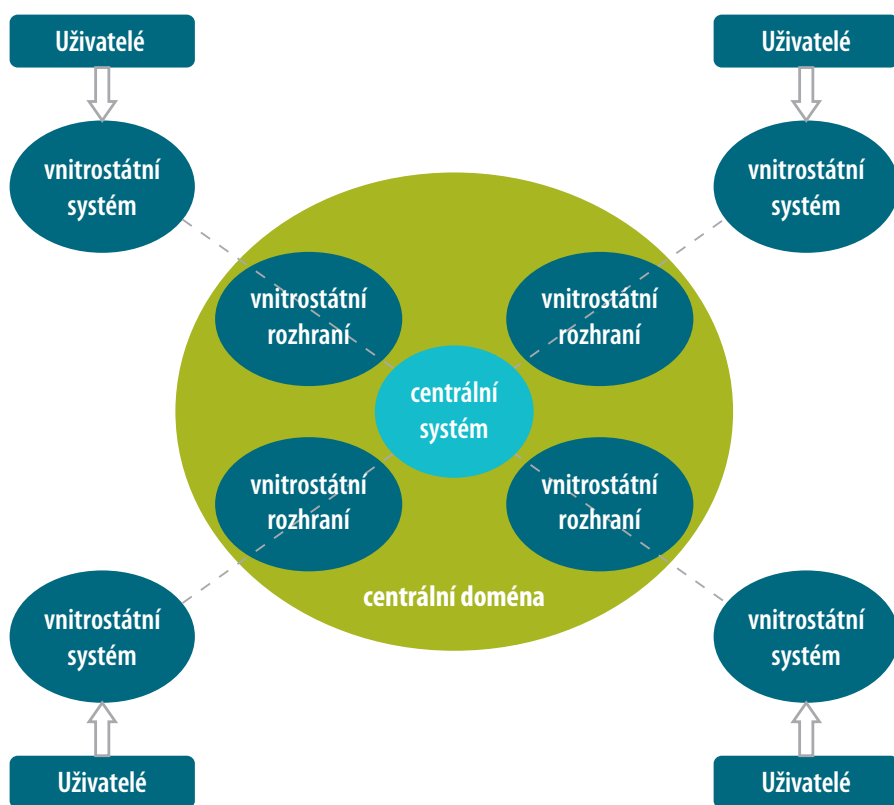
## 03

Hlavním důvodem pro vytvoření SIS II byla snaha propojit větší počet členských států Evropské unie po jejím rozšíření v roce 2004. SIS II měl také zohlednit poslední technologický vývoj a mít nové funkce.

- 2 Mezi 26 států schengenského prostoru patří Rakousko, Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Island, Itálie, Lotyšsko, Lichtenštejnsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Norsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko a Švýcarsko.

Obrázek 1

## Schéma Schengenského informačního systému



Zdroj: Evropská komise, GŘ pro vnitřní věci.

## Rozsah auditu

### 04

Při auditu se prověřovalo, zda Komise dobře řídila vývoj SIS II, a hledala se odpověď na následující otázky:

- a) Dodala Komise SIS II včas?
- b) Dodala Komise SIS II v souladu s původním odhadem nákladů?
- c) Byla během trvání projektu SIS II k dispozici spolehlivá ekonomická analýza, která zohledňovala zásadní změny v nákladech a očekávaných přínosech?
- d) Poučila se Komise z řízení vývoje projektu SIS II a využila získané poznatky?

### 05

Komise jako celek má značné zkušenosti s vývojem projektů v oblasti informačních technologií a disponuje pokyny pro jednotlivá GR, jak takové projekty úspěšně řídit<sup>3</sup>. Uvědomuje si také potřebu vyvodit z vývoje specifických projektů v oblasti IT určité závěry a podělit se o získané poznatky s dalšími útvary<sup>4</sup>. V roce 2011 například útvar interního auditu Komise zformuloval poznatky z prověrky nastavení projektů IT v různých generálních ředitelstvích Komise<sup>5</sup>. Audit systému SIS II provedený Účetním dvorem byl příležitostí, jak v rámci jediného projektu zjistit důvody, jež vedly ke zpožděním a nadměrným výdajům, a také změny, které Komisi nakonec umožnily systém dodat.

### 06

Nejednalo se o audit informačních technologií, jehož cílem by bylo poskytnout ujištění o kvalitě systému SIS II, a při auditu se nezjišťovalo, jak vnitrostátní orgány řídily vývoj vlastních systémů SIS II.

- 3 Rational Unified Process (RUP@EC) byla standardní metodika Komise pro vývoj softwaru, upravená sdělením z roku 2004 o zlepšení správy informačních technologií v Komisi, SEK(2004) 1267. V roce 2011 byla doplněna metodikou řízení projektů PM<sup>2</sup>.
- 4 Jak co nejlépe využít informační technologie Komise, SEK(2010) 1182 v konečném znění ze dne 7. října 2010.
- 5 Dopis útvaru interního auditu pro vedení ze dne 1.2.2011, Nastavení projektů Komise v oblasti informačních technologií.

### Koncepce auditu

#### 07

Audit vycházel:

- a) ze strukturovaných pohovorů se zainteresovanými stranami SIS II. Pohovory proběhly:
  - i) se zaměstnanci Komise v GŘ pro vnitřní věci, kteří mají na starosti vývoj SIS II,
  - ii) se zaměstnanci Komise v GŘ pro rozpočet, GŘ pro informatiku, Generálním sekretariátu a v GŘ pro daně a celní unii, kteří byli dotazováni o správě v oblasti IT v Komisi a o vývoji dalších rozsáhlých systémů IT,
  - iii) s hlavním vývojovým dodavatelem SIS II (konsorcium společností Hewlett-Packard a Steria) a dodavatelem odpovídajícím za kontrolu kvality (Unisys),
  - iv) se zaměstnanci sekretariátu Rady EU a Evropského parlamentu, kteří se zabývali vývojem SIS II,
  - v) se zástupci zainteresovaných stran ze šesti členských států (Německa, Španělska, Francie, Lucemburska, Maďarska a Portugalska). Těchto šest členských států bylo vybráno s cílem získat průřez různých názorů;
- b) z dotazníkového průzkumu mezi zainteresovanými stranami zapojenými do vývoje SIS II ze všech členských států, sekretariátu Rady EU, Komise a smluvních dodavatelů pracujících pro Komisi. Průzkum zjišťoval názory zainteresovaných stran na různá hlediska vývoje SIS II. Ze 144 vybraných osob odpovědělo na dotazník 91 respondentů, tedy 63 % dotazovaných. Celkem 81 z nich bylo z členských států a Rady, 10 respondentů byli zástupci Komise a jejích smluvních dodavatelů. Tři čtvrtiny respondentů byly zapojeny do projektu od roku 2009 nebo dříve;
- c) z prověrky dokumentace a postupů týkajících se SIS II.

## Oddíl 1 – Komise dodala SIS II, i když s více než šestiletým zpožděním

### Auditní kritéria

#### 08

Audit zkoumal, zda

- a) byl vypracován realistický harmonogram projektu;
- b) Komise vyčlenila na projekt pracovníky s patřičnými odbornými znalostmi, aby zajistila monitorování realizace projektu a účinný dohled nad zakázkami;
- c) Komise měla se zainteresovanými stranami dobré pracovní vztahy a brala v potaz názory koncových uživatelů;
- d) rozhodovací mechanismy byly jasné;
- e) požadavky na systém byly natolik stabilní, aby nic nebránilo efektivnímu vývoji systému.

### Původní termín dokončení projektu byl nerealistický

#### 09

V prosinci 2001 byl nařízením Rady<sup>6</sup> stanoven termín dokončení projektu na konec prosince 2006. Cílem bylo umožnit státům, jež měly vstoupit do EU v roce 2004, aby se staly součástí schengenského prostoru na konci roku 2006. Ve studii proveditelnosti vypracované pro Komisi v roce 2003 byl sice tento termín označen za splnitelný, ale za předpokladu stabilních požadavků a rychlého vypracování specifikací<sup>7</sup>. Koncem roku 2003 Komise uznala, že splnit původní termín bude obtížné<sup>8</sup>. K jeho změně ale došlo až na konci roku 2006. Účetní dvůr v auditním průzkumu mezi hlavními zainteresovanými stranami SIS II zjistil, že většina respondentů (69 %) považovala původní termín za nerealistický. Chronologii vývoje SIS II ukazuje **příloha**.

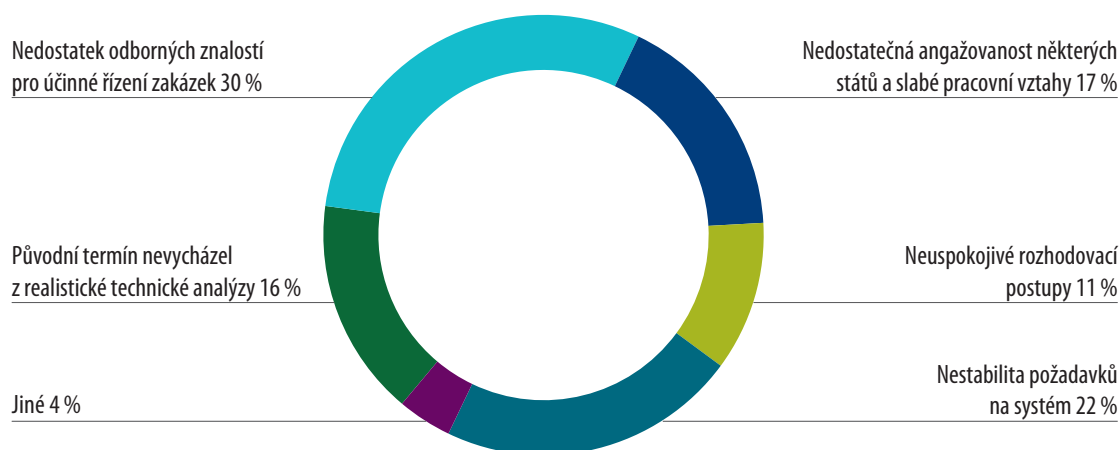
#### 10

V auditním průzkumu měli respondenti posoudit důvody zpoždění v délce 75 měsíců. Zpoždění bylo podle nich částečně způsobeno tím, že původní termín nevycházel z realistické technické analýzy. Tomuto důvodu přiřadili 16% váhu (viz **obrázek 2**).

- 6 Nařízení Rady (ES) č. 2424/2001 ze dne 6. prosince 2001 o vývoji Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 328, 13.12.2001, s. 4) a rozhodnutí Rady 2001/886/SVV ze dne 6. prosince 2001 o vývoji Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 328, 13.12.2001, s. 1).
- 7 Studie proveditelnosti SIS II, Deloitte, 7. května 2003.
- 8 KOM(2003) 771 v konečném znění ze dne 11. prosince 2003.

Obrázek 2

## Důvody zpoždění projektu SIS II



Zdroj: Auditní průzkum mezi zainteresovanými stranami SIS II.

## 11

Jelikož Komise nedodala systém SIS II včas, byl SIS 1 v prosinci 2007 upraven s ohledem na nové členské státy. Tato úprava byla kopií portugalského vnitrostátního systému a dostala název SISone4all. Umožnila připojit devět z deseti přístupujících zemí<sup>9</sup>, což bylo hlavním cílem SIS II. Původní termín projektu byl prodloužen, ale ani nové termíny nebyly splněny, což zvýšilo riziko, že by se požadavky mohly změnit:

- V prosinci 2006 byl termín prodloužen do prosince 2008<sup>10</sup>.
- V říjnu 2008 byl termín prodloužen do června 2010<sup>11</sup>.

- Kypr nebyl s to zavést schengenská pravidla, proto se nestal součástí schengenského prostoru.
- Rozhodnutí Rady 2006/1007/SVV ze dne 21. prosince 2006, kterým se mění rozhodnutí 2001/886/SVV o vývoji Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 411, 30.12.2006, s. 78), a nařízení Rady (ES) č. 1988/2006 ze dne 21. prosince 2006, kterým se mění nařízení (ES) č. 2424/2001 o vývoji Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 411, 30.12.2006, s. 1).
- Nařízení Rady (ES) č. 1104/2008 ze dne 24. října 2008 o přechodu ze Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 299, 8.11.2008, s. 1) a rozhodnutí Rady 2008/839/SVV ze dne 24. října 2008 o přechodu ze Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 299, 8.11.2008, s. 43).

## 12

V červnu 2010 Komise vypracovala finální harmonogram dokončení SIS II, který Rada schválila<sup>12</sup>. Projekt byl dokončen v březnu 2013<sup>13</sup> a SIS II byl spuštěn v dubnu 2013, tedy s více než šestiletým zpožděním oproti původnímu plánu. Po měsíci intenzivního monitorování byl uveden do plného provozu a v květnu 2013 nahradil systém SIS 1.

**Do roku 2007 Komise nepřidělovala dostatečný počet pracovníků s odbornými zkušenostmi na účinné řízení vývojových prací zadaných externímu dodavateli**

## 13

Podle názoru respondentů průzkumu bylo zpoždění částečně způsobeno tím, že Komise neměla dostatečný počet pracovníků s odbornými zkušenostmi nutnými k tomu, aby mohla na zakázky účinně dohlížet. Tomuto důvodu přiřadili 30% váhu<sup>14</sup> (viz **obrázek 2**).

## 14

V roce 2002 se tým projektu SIS II v Komisi skládal ze čtyř zaměstnanců pod vedením vedoucího útvaru<sup>15</sup>. V roce 2003 byl tento tým rozšířen o další čtyři osoby<sup>16</sup>. Na začátku projektu se některých jednání účastnil zástupce GŘ pro vnitřní věci. Pouze

10 % respondentů se domnívalo, že při zahájení projektu SIS II na něj Komise vyčlenila dostatečný počet zaměstnanců s nezbytnými dovednostmi a zkušenostmi pro jeho úspěšnou realizaci.

## 15

V žádosti o více zdrojů, která byla zaslána užšímu vedení v roce 2005<sup>17</sup>, se popisoval stav permanentního krizového řízení a neschopnosti reagovat na záležitosti vznesené členskými státy. Pracovníkům najatým na krátkodobou smlouvu chyběly relevantní odborné znalosti a technické dovednosti. Nedostatek odborného zázemí v Komisi potvrdil i dodavatel odpovídající za kontrolu kvality<sup>18</sup>. Téměř polovina projektového personálu měla pracovní smlouvy, jejichž platnost měla vypršet v nadcházejícím roce. Přestože žádný ze zaměstnanců Komise, kteří odpovíděli v auditním průzkumu, nepovažoval vysokou fluktuaci personálu za překážku pro dobré vztahy se zainteresovanými stranami, 49 % respondentů z členských států se domnívalo, že to překážkou bylo. Podle zjištění auditu provedeného v roce 2006 útvarem interního auditu Komise<sup>19</sup> měli zaměstnanci podílející se na projektu SIS II potřebné nasazení i kompetence, ale byli stále přetížení. Po tomto auditu GŘ pro vnitřní věci přidělilo na projekt další pracovníky. Do konce roku 2007 měla skupina pro SIS II v GŘ pro vnitřní věci celkem 12 stálých zaměstnanců, přičemž jejich počet stoupl do roku 2012 na 17<sup>20</sup>.

- 12 Nařízení Rady (EU) č. 541/2010 ze dne 3. června 2010, kterým se mění nařízení (ES) č. 1104/2008 o přechodu ze Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 155, 22.6.2010, s. 19), a nařízení Rady (EU) č. 542/2010 ze dne 3. června 2010, kterým se mění rozhodnutí Rady 2008/839/SVV o přechodu ze Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 155, 22.6.2010, s. 23), prodloužila termín dokončení projektu do března 2013.
- 13 SEK(2010) 1138 v konečném znění ze dne 21. března 2010.
- 14 Podílely se na tom následující faktory:
  - a) Komise měla příliš málo zaměstnanců se zkušenostmi z rozsáhlých projektů v oblasti IT a schengenské problematiky (9 %).
  - b) Nedostatečné výsledky hlavního vývojového dodavatele (9 %).
  - c) Smluvní spory (5 %).
  - d) Komise účinně nemonitorovala výsledky hlavního vývojového dodavatele (4 %).
  - e) Komise hlavního vývojového dodavatele jasně neinformovala o potřebách (3 %).
- 15 SEK(2003) 206 v konečném znění ze dne 18. února 2003.
- 16 KOM(2003) 771 v konečném znění.
- 17 Zpráva programového manažera odpovědnému řediteli v GŘ pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost ze dne 16. září 2005.
- 18 Zpráva dodavatele odpovídajícího za kontrolu kvality navazující na předchozí zjištění, srpen 2005.
- 19 Zpráva útvaru interního auditu o řízení IT v GŘ pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost (8. června 2006).

## 16

O nedostatku zaměstnanců s patřičnými odbornými zkušenostmi v Komisi před rokem 2009 se při auditu zmínili všech šest dotazovaných členských států. Dva z nich a hlavní vývojový dodavatel uvedli, že projektu by bývalo prospělo, kdyby se na něm podíleli odborníci v oblasti IT, kteří jsou k dispozici v jiných útvech Komise, např. v GR pro informatiku. Komise neměla dostatečné odborné znalosti, aby účinně řídila zakázku a zajistila kvalitu výstupů<sup>21</sup>.

## 17

Dne 22. října 2004 získalo konsorcium HPS zakázku na vývoj SIS II a Vízového informačního systému (VIS). Dne 18. listopadu 2004 však muselo práce na zakázce přerušit do 31. ledna 2005 a počkat na výsledek odvolání podaného neúspěšným uchazečem. Toto počáteční zpoždění vzniklo kvůli metodě, kterou Komise použila pro hodnocení nabídek a která přesvědčivě neprokázala, že byla vybrána nejlepší nabídka (viz **rámeček 1**). Soudní dvůr v rámci řízení o předběžných opatřeních dospěl k závěru, že Komise se v posouzení nabídek dopustila chyb, nicméně zamítl návrh neúspěšného uchazeče na předběžné opatření, protože chyběl dostatek důkazů o tom, že by mu vznikla vážná a nenapravitelná škoda<sup>22</sup>.

- 20 Na konci roku 2008 se skupina pro SIS II stále skládala z 12 stálých zaměstnanců a na konci roku 2009 tento počet stoupl na 14. Na konci roku 2010 sestávala ze 13 zaměstnanců a jejich počet stoupl na 16 na konci roku 2011. Členy týmu byli také smluvní zaměstnanci a vyslaní národní odborníci. Například roční plán řízení GR pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost pro rok 2008 uváděl 9 smluvních zaměstnanců a 6 vyslaných národních odborníků.
- 21 Zpráva útvaru interního auditu o řízení IT v GR pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost z června 2006 uvádí, že na řízení rostoucího počtu externě zadávaných zakázek nemá Komise dostatečné zdroje.
- 22 Usnesení předsedy Soudu prvního stupně ze dne 31. ledna 2005 ve věci T-447/04 R.

### Komise vyhodnotila vítěznou nabídku jako levnější, přestože tomu ve skutečnosti bylo naopak

U nabídek se nejdříve posuzovala kvalita (technické hodnocení) a potom cena (finanční hodnocení).

Ze sedmi přijatých nabídek měli nejlepší technické hodnocení HPS a neúspěšný uchazeč, který se později odvolal. Oba subjekty získaly přibližně stejný počet bodů. Bodové hodnocení HPS bylo o 0,4 % vyšší než u neúspěšného uchazeče.

Tyto dvě společnosti postoupily do fáze finančního hodnocení, jejíž výsledky byly sečteny s technickým hodnocením, čímž se dospělo k celkovému počtu bodů.

Na základě finančního hodnocení byla nabídka HPS levnější o 43 %. Získala tak vyšší celkový počet bodů a zakázka byla udělena HPS.

Ve skutečnosti však byla cena HPS o 3,5 % vyšší než cena nabízená neúspěšným uchazečem (38,1 milionu EUR oproti 36,8 milionu EUR).

Komise vyhodnotila nabídku HPS jako levnější (i když tomu ve skutečnosti bylo naopak) díky tomu, že ji rozdělila na 15 částí. Ke každé části zvlášť vypočítala bodové hodnocení na základě vztahu mezi nabídkami obou uchazečů. Následně tato hodnocení sečetla dohromady (aniž by vážila a rozlišovala mezi pevnou cenou a položkami, které by se objednávaly zvlášť podle potřeby), čímž dospěla k finančnímu hodnocení, jež k celkové nabídce nemělo příliš vztah.

## 18

Komise neměla dostatečný počet zaměstnanců pro to, aby mohla náležitě dohlížet na zakázky a předejít neuspokojivému výsledku práce hlavního vývojového dodavatele<sup>23</sup>. Útvar vnitřního auditu Komise (IAS) se při auditu v roce 2006 kriticky vyjádřil k řízení projektu SIS II, jelikož nebylo včas zajištěno, aby hlavní dodavatel dodal výstupy včas a v souladu se specifikacemi. Pět ze šesti členských

států dotazovaných během auditu se domnívalo, že Komise neměla dostatečné zkušenosti k posouzení kvality výstupů dodavatele a monitorování výsledků jeho činnosti. Pouze 20 % respondentů v auditním průzkumu mělo za to, že před rokem 2009 Komise monitorovala výsledky hlavního dodavatele SIS II účinně. Tento počet se zvýšil v roce 2009 na 72 %, což svědčí o zlepšení schopnosti Komise monitorovat kvalitu v závěrečné fázi projektu.

23 Sněmovna lordů Spojeného království, výbor Evropské unie, 9. zpráva ze zasedání, 2006–2007, Schengenský informační systém II (SIS II), zpráva s důkazními informacemi, 2. března 2007. Komise vyjádřila politování nad tím, že se jí nepodařilo vykonávat dohled tak dobře, jak v rámci pracovních vztahů s hlavním vývojovým dodavatelem mohla. Uvedla, že vzhledem k personálnímu stavu v té době nemohla náležitě dohlížet na zakázku, aby předešla neuspokojivému výsledku práce hlavního dodavatele.

## 19

Komise schválila výsledky testů na základě zpětné vazby od hlavního vývojového dodavatele a dodavatele odpovídajícího za kontrolu kvality. Poté, co koncem roku 2008 neúspěšně proběhly provozní testy (což byly první testy centrálního systému a vnitrostátních systémů, kterých se účastnily členské státy), byly zjištěny problémy systému. V závěrečné fázi projektu se schopnost Komise posoudit kvalitu výstupů prostřednictvím testů přijatelnosti systému zlepšila<sup>24</sup> (viz **obrázek 3**).

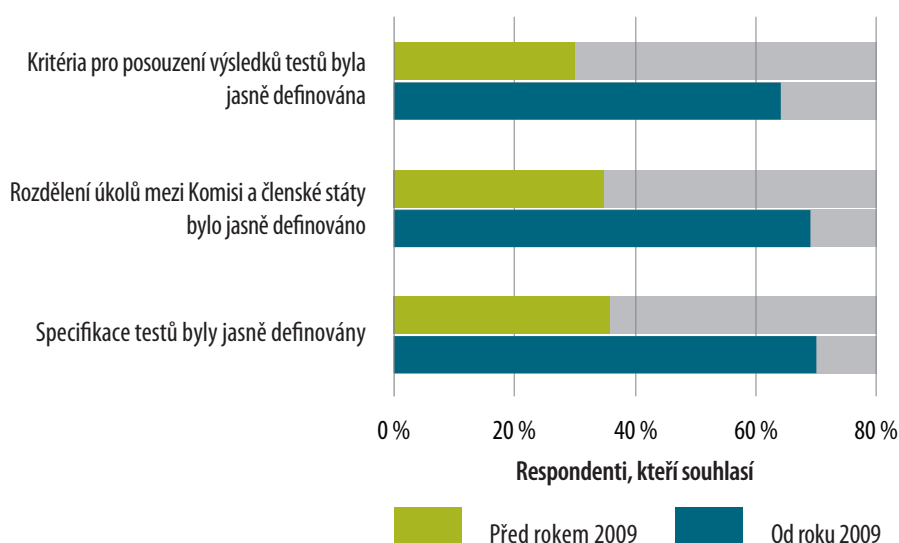
## 20

Všech šest dotazovaných členských států se domnívalo, že se od roku 2009 řízení a komunikace ze strany Komise zlepšily. V týmu, který řídil závěrečnou fázi projektu, bylo více zaměstnanců se zkušenostmi s vývojem rozsáhlých projektů v oblasti IT a znalostmi o Schengenském informačním systému (např. z GR pro daně a celní unii, z členských států nebo z dřívější fáze samotného projektu SIS II). Třetina respondentů auditního průzkumu měla za to, že Komise na projekt během jeho trvání vyčleňovala dostatečný počet pracovníků, kteří měli dovednosti a zkušenosti nezbytné pro úspěšnou realizaci SIS II. V porovnání s 10 % při zahájení projektu se jednalo o výrazné zlepšení (viz bod 14).

24 Rada ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci ve svých závěrečích z 26. a 27. února 2009 uvítala prověrkou přístupu k testování SIS II, která zaručovala vyšší zapojení členských států do koncepce a řízení testů.

Obrázek 3

### Zlepšení v testovacích postupech od roku 2009



Zdroj: Auditní průzkum mezi zainteresovanými stranami SIS II.

**Pracovní vztahy mezi některými členskými státy a Komisí byly nejdříve slabé a před tím, než Komise vytvořila radu pro globální řízení projektu, se jí nedařilo zohledňovat zkušenosti všech koncových uživatelů**

**21**

Podle respondentů průzkumu byla některá zpoždění způsobena slabými pracovními vztahy se zainteresovanými stranami a nedostatečnou angažovaností některých členských států. Tomuto důvodu přiřadili 17% váhu<sup>25</sup> (viz **obrázek 2**).

**22**

Pohovory s členskými státy poukázaly na složité vztahy s Komisí. Členské státy například popisovaly, jak se výbor SISVIS (viz bod 27) stal prostorem pro řadu sporů. Pouze 15 % respondentů průzkumu (nikdo z Komise) se domnívalo, že před rokem 2009 probíhala jednání o projektu SIS II v konstruktivní atmosféře (viz **obrázek 4**).

**23**

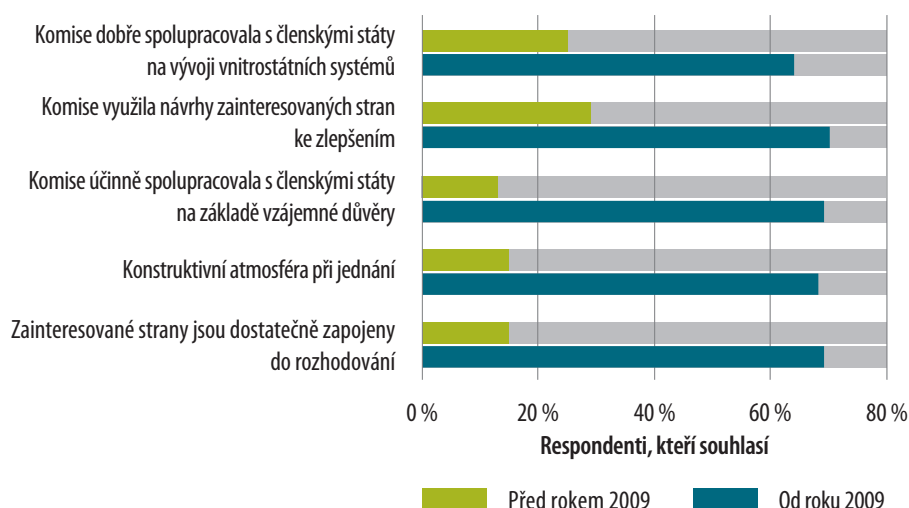
Prostředí, v jakém se SIS II vyvíjel před rokem 2009, kontrastovalo s prostředím, v jakém GŘ pro daně a celní unii vyvíjelo jiný rozsáhlý systém IT v té době (viz **rámček 2**).

25 Podílely se na tom následující faktory:

- a) Chybějící nebo nedostatečná angažovanost některých členských států v projektu (8 %).
- b) Slabé pracovní vztahy mezi zainteresovanými stranami (5 %).
- c) SIS II nebyl strategicky důležitý, zejména po zavedení SISone4all (4 %).

**Obrázek 4**

#### Slabé vztahy mezi některými členskými státy a Komisí před rokem 2009



Zdroj: Auditní průzkum mezi zainteresovanými stranami SIS II.

### Hlavní faktory úspěchu při vývoji systémů v oblasti IT v GŘ pro daně a celní unii

GŘ pro daně a celní unii úspěšně vyvinulo pro účastnické země řadu rozsáhlých systémů v oblasti IT s využitím metodiky TEMPO<sup>26</sup>. Útvar interního auditu Komise ve své zprávě z roku 2006 týkající se rozsáhlých systémů IT v GŘ pro daně a celní unii uvedl, že vývoj nového informatizovaného tranzitního systému (NCTS) je příkladem dobré praxe při řízení projektu. Pomocí tohoto systému se přenášejí elektronické zprávy mezi celními úřady členských států o dovážném zboží s cílem zajistit, aby cla byla placena v místě konečného určení. Komise označila rozsah projektu NCTS za srovnatelný s projektem SIS II<sup>27</sup>.

GŘ pro daně a celní unii se domnívá, že nejdůležitějším faktorem úspěchu při vývoji podobných rozsáhlých projektů, jako např. NCTS, byla komunikace a budování formálních i neformálních vztahů s účastnickými zeměmi, umožňující vytvořit atmosféru důvěry, spolupráce a sdíleného odhodlání dosáhnout výsledků.

26 Elektronické řízení projektů online (TEMPO) TAXUD (GŘ pro daně a celní unii): metodika řízení projektů vyvinutá GŘ pro daně a celní unii.

27 KOM(2001) 720 v konečném znění ze dne 18. prosince 2001, příloha 1, oddíl 5.1.2 a KOM(2003) 771, příloha 3, oddíl 5.1.2.

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě pohovorů s GŘ pro daně a celní unii.

## 24

K malé angažovanosti některých členských států a slabým pracovním vztahům přispěla řada faktorů:

- a) Komise nebyla uživatelem systému, a i když najala několik odborníků z členských států, chyběly jí podrobné znalosti o postupech koncových uživatelů, což je předpokladem pro porozumění provozním potřebám a uživatelským požadavkům.
- b) Komisi se nepodařilo využít zkušeností všech členských států, které byly koncovými uživateli a znaly stávající systém. Přestože se před rokem 2009 konala různá jednání, kdy měly členské státy možnost sdělit Komisi názory koncových uživatelů (např. jednání národních projektových manažerů, výboru SIS II, přátel SIS II a pracovní skupiny SIS II), Komise s členskými státy účinně nekomunikovala, takže se cítily vyčleněné z rozhodování (viz **obrázek 4**). Všechny šest dotazovaných členských států mělo za to, že názory koncových uživatelů nebyly dostatečně zohledněny.

- c) Komise poskytla členským státům rámec pro komunikaci s hlavním vývojovým dodavatelem. Podle pěti ze šesti dotazovaných členských států však nebyl účinný. Přes četné žádosti členských států jim Komise neposkytla ani kopii hlavní dodavatelské smlouvy, dokud jí její právní služba v roce 2009 nedoporučila tak učinit.
- d) Některé členské státy nebyly přesvědčeny o tom, že projekt SIS II je nutný.
- e) Špatná kvalita výstupů ovlivnila důvěru členských států ve schopnost Komise dodat SIS II (viz bod 16).

## 25

Průzkum ukázal, že vztahy s členskými státy se zlepšily po roce 2009 (viz **obrázek 4**). K této změně došlo z několika důvodů:

- a) V roce 2009 Komise vytvořila radu pro globální řízení projektu, což umožnilo, aby koncoví uživatelé z členských států uplatnili v závěrečné fázi projektu svou představu a zkušenosti. Týdenních jednání této rady se účastnili zástupci Komise, odborníci nejméně z osmi členských zemí (zastupující koncové uživatele, nikoliv svůj členský stát) a smluvní dodavatelé. Jednání rady umožnila častější kontakt mezi členskými státy a hlavním vývojovým dodavatelem.

- b) Řízení a komunikace Komise se zlepšily (viz bod 20).
- c) Srovnání s alternativním scénářem, které Komise provedla v roce 2009, poskytlo několik dalších důvodů k pokračování v projektu SIS II (viz bod 63).
- d) Hlavní vývojový dodavatel měl během závěrečné fáze projektu od roku 2010 lepší výsledky (viz bod 41).

**Ne všem zainteresovaným stranám bylo jasné, kdo dělá klíčová rozhodnutí**

## 26

Centrum pro evropská politická studia (CEPS) v prověrce vývoje SIS II v roce 2011<sup>28</sup> popsalo správní rámec projektu (viz **obrázek 5**).

## 27

Podle právních předpisů z roku 2001 nesla odpovědnost za vývoj SIS II Komise za spoluúčasti výboru SISVIS. Pokud výbor nesouhlasil s některými opatřeními navrhovanými Komisí, Rada mohla požadovat, aby Komise svůj návrh přezkoumala<sup>29</sup>. Útvar interního auditu Komise zjistil při auditu v roce 2006, že řídicí mechanismy v rámci projektu omezovaly schopnost Komise řešit provozní otázky.

- 28 Obtížná cesta k Schengenskému informačnímu systému II, Joanna Parkin, Centrum pro evropská politická studia, duben 2011.
- 29 Výbor SISVIS napomáhal Komisi při vývoji této druhé generace Schengenského informačního systému (SIS II) a Vízového informačního systému (VIS). Rozhodnutí Rady 2001/886/SVV určilo dva postupy pro rozhodování:
  - i) regulační postup pro hlavní rozhodnutí týkající se architektury SIS II, ochrany údajů, záležitostí s významným finančním a technickým dopadem na členské státy a bezpečnosti. Pokud výbor nesouhlasil s některými opatřeními navrhovanými Komisí, měla Rada možnost požádat Komisi o přezkoumání jejího návrhu,
  - ii) řídicí postup pro všechny ostatní záležitosti. Pokud výbor nesouhlasil s některými opatřeními navrhovanými Komisí, mohla Rada přijmout jiné rozhodnutí.

## Správní rámec SIS II od roku 2010



## 28

Ne všem zainteresovaným stranám SIS II bylo jasné, kdo v praxi dělá klíčová rozhodnutí. Přestože se z jednání výboru SISVIS pořizovaly zápisy, nepoužíval se deník rozhodnutí, který by umožnil snadno všechna důležitá rozhodnutí vysledovat a pochopit. Polovina respondentů auditního průzkumu se domnívala, že klíčová rozhodnutí v období do roku 2009 činila Komise (viz **obrázek 6**). Po vytvoření rady pro globální řízení projektu v roce 2009 tento počet klesl na 24 %. Přestože se jednalo o poradní, nikoliv rozhodovací orgán, 34 % respondentů si myslelo, že rozhoduje v klíčových otázkách. Podle dotazovaných byla některá zpoždění způsobena složitým a nejasným rozhodováním. Tomuto důvodu přiřadili 11% váhu (viz **obrázek 2**).

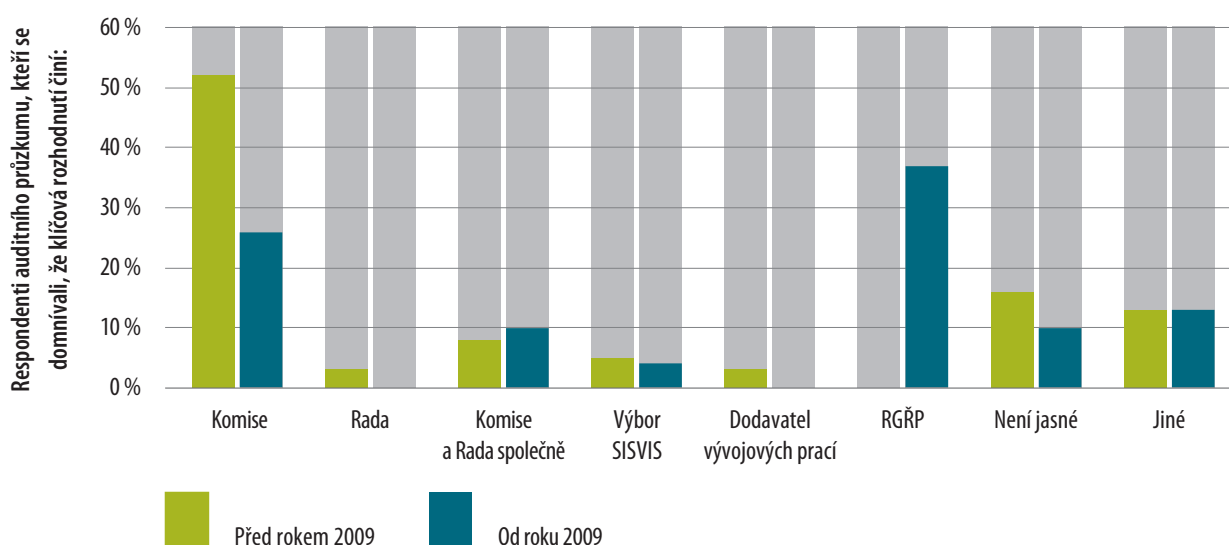
## Požadavky na systém nebyly dostatečně stabilní až do závěrečné fáze projektu

## 29

Respondenti průzkumu se domnívali, že některá zpoždění byla způsobena nestabilitou požadavků na systém. Tomuto důvodu přiřadili 22% váhu (viz **obrázek 2**).

Obrázek 6

### Jak zainteresované strany vnímaly, kdo přijímal klíčová rozhodnutí



Zdroj: Auditní průzkum mezi zainteresovanými stranami SIS II.

### 30

Zadávací dokumentace zveřejněná v červnu 2003 obsahovala prvotní nástin architektury systému a funkčních, technických a výkonnostních požadavků a požadavků na migraci. Na základě těchto specifikací konsorcium HPS získalo v říjnu 2004 zakázku na vývoj centrálního systému. Zahájilo pak práce na fázi I<sup>30</sup>, tedy návrhu podrobných specifikací. Kvůli následným změnám požadavků na systém však bylo nutné uzavřít dodatky k dodavatelské smlouvě, což přispělo ke zpoždění.

### 31

Například právní předpis z prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání SIS II obsahoval doplňující ustanovení o přechodném období v souvislosti s převodem záznamů se SIS 1 s cílem splnit požadavky uživatelů. Členské státy tím získaly tři roky na to, aby zajistily soulad záznamů převedených ze SIS 1 s ustanoveními právních předpisů<sup>31</sup>. Toto přechodné období nebylo součástí zadávací dokumentace a bylo začleněno do dodatku ke smlouvě<sup>32</sup>.

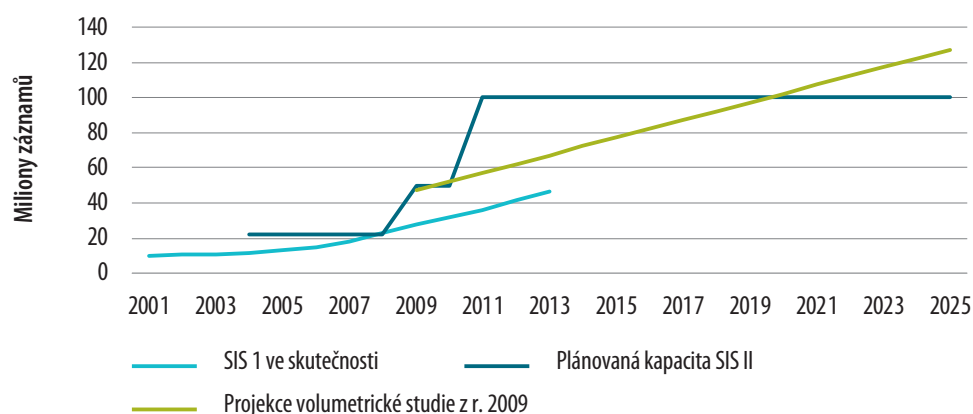
### 32

Některé změny, například zvýšení kapacity, byly částečně spojeny s delším obdobím, než bylo očekávané trvání projektu. V rámci původní zakázky z roku 2004 měl být systém spuštěn v roce 2006 s tím, že bude schopen zpracovat 15 milionů záznamů a tento počet bude navýšen bez technických změn na 22 milionů. Po roce 2007 se prudce zvýšila míra nárůstu počtu záznamů, což vedlo ke změně požadavků na kapacitu systému. Úprava v závěrečné fázi projektu počítala se systémem, který by mohl zpracovat 70 milionů záznamů s možným navýšením na 100 milionů na základě projekcí volumetrické studie provedené Komisí v roce 2009. Při migraci v dubnu 2013 systém obsahoval 46 milionů záznamů. **Obrázek 7** ukazuje vývoj počtu záznamů v databázi SIS.

- 30 Zakázka byla rozdělena do dvou fází: Fáze I spočívala ve vypracování technického návrhu, fáze II pak ve vývoji a dodání systému.
- 31 Čl. 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 4) a čl. 70 odst. 1 rozhodnutí Rady 2007/533/SVV ze dne 12. června 2007 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 205, 7.8.2007, s. 63).
- 32 Dodatek č. 4 ze dne 30. dubna 2008 ke smlouvě JAI-C3-2003-01.

Obrázek 7

### Vývoj počtu záznamů v databázi SIS



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě statistik Rady, dokumentace SIS II a volumetrická studie Komise z roku 2009.

## Oddíl 2 – Náklady na vývoj centrálního systému a sítě stouply z 23 milionů EUR na 189 milionů EUR

### Auditní kritéria

#### 33

Audit zkoumal, zda

- a) Komise vytvořila realistický prvotní rozpočet;
- b) Komise předešla zpožděním vedoucím ke zvýšení nákladů;
- c) Komise zajistila, aby dodavatel dodal produkty včas v požadované kvalitě;

- d) požadavky byly stabilní;
- e) všechny dodatečné práce poskytovaly odpovídající hodnotu za vynaložené peníze.

### Komise až do roku 2010 neaktualizovala celkový rozpočet projektu z roku 2003

#### 34

V červnu 2001 Rada odhadla náklady na vývoj SIS II na 14,6 milionu EUR. Ve sdělení Komise z prosince 2001<sup>33</sup> byla tato částka zvýšena na 23 milionů EUR. O dva roky později Komise již počítala s částkou 35,3 milionu EUR<sup>34</sup>. Než projekt v roce 2013 skončil, dosáhly odhadované náklady na vývoj systému 188,6 milionu EUR (viz **obrázek 8**).

33 KOM(2001) 720 v konečném znění.

34 KOM(2003) 771 v konečném znění.

Obrázek 8

### Vývoj rozpočtu SIS II

(v milionech EUR)

|                                           | 2001<br>Nařízení<br>a rozhodnutí Rady | 2001<br>Sdělení Komise | 2003<br>Sdělení Komise | 2010<br>Pracovní dokument<br>útvárů Komise | Závazky na konci<br>projektu v dubnu<br>2013 |
|-------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Návrh, vývoj a migrace                    | 14,6                                  | 17,2                   | 31,3                   | 124,5                                      | 122,8                                        |
| Síť                                       |                                       | 1,0                    |                        |                                            | 45,3                                         |
| <b>Zakázky celkem</b>                     | <b>14,6</b>                           | <b>18,2</b>            | <b>31,3</b>            | <b>124,5</b>                               | <b>168,1</b>                                 |
| Osobní a administrativní<br>výdaje Komise | není k dispozici                      | 4,8                    | 4,0                    | 20,5                                       | 20,5<br>(na základě odhadu<br>z r. 2010)     |
| <b>Celkem</b>                             | <b>14,6</b>                           | <b>23,0</b>            | <b>35,3</b>            | <b>145,0</b>                               | <b>188,6</b>                                 |

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě dokumentace SIS II.

## 35

Komise zdůraznila, že její původní odhad nákladů v roce 2001 na základě informací, které měla v té době k dispozici, byl přechodný, a označila ho za pracovní hypotézu. Tento odhad byl v prosinci 2003 aktualizován s ohledem na aktuální informace včetně studie proveditelnosti. Zůstal však jen pracovní hypotézou s tím, že může být navýšen v návaznosti na rozhodnutí o požadavcích uživatelů nebo externí podporu nutnou pro splnění napjatého harmonogramu.

## 36

Komise nevypracovala realističtější odhad ani po té, co měla k dispozici kompletnější informace o návrhu systému a sítě a co si uvědomila problémy a náročnost projektu a jeho prostředí. Například náklady na síť byly v roce 2001 odhadnuty na 1 milion EUR a do odhadu roku 2003 se nezahrnuly s tím, že byly pokryty jinde z rozpočtu Společenství. V květnu 2005 Komise představila rozpočet ve výši 132 milionů EUR **na provozní náklady** SIS II v období 2007–2013 po jeho plánovaném spuštění počátkem roku 2007<sup>35</sup>. V rámci tohoto rozpočtu bylo uvedeno, že náklady na propojení sítě se vstupními body vnitrostátních systémů SIS II by se vyšplhaly na 6 milionů EUR. Žádné další údaje celkového rozpočtu projektu **vývoje** SIS II však nebyly předloženy až do roku 2010, kdy Komise vyčíslila aktuální závazky a stanovila pravděpodobné náklady na dokončení SIS II<sup>36</sup>.

## 37

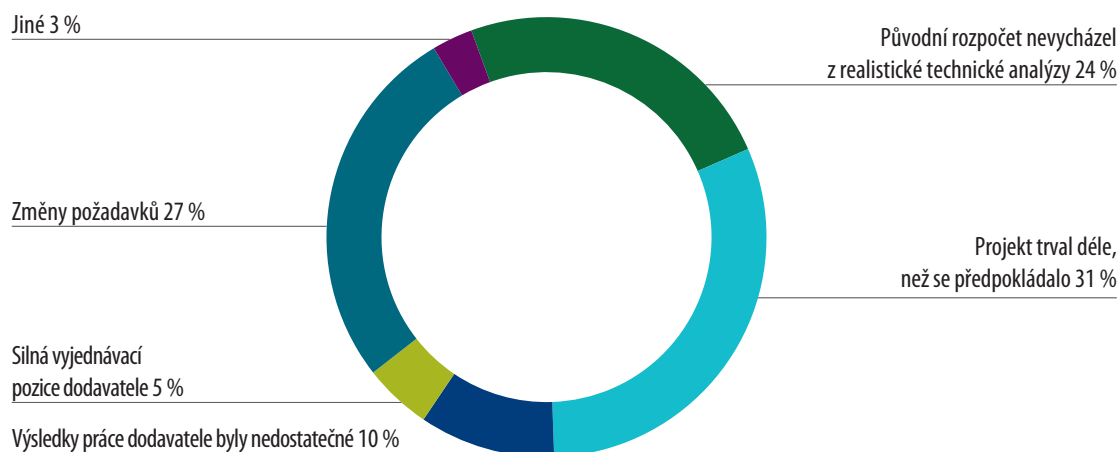
Podle názoru 57 % dotazovaných v auditním průzkumu, byť většina z těchto respondentů nebyla zapojena do projektu SIS II od roku 2001, byl původní projektový rozpočet 23 milionů EUR, vytvořený na základě v té době dostupných informací, nerealistický. Vycházel například z nerealistického termínu (viz bod 9 a 10), stejně jako revidovaný odhad v roce 2003. Respondenti měli zhodnotit důvody zvýšení nákladů na vývoj centrálního systému. Příčinou zvýšení byla podle nich částečně skutečnost, že původní rozpočet nevycházel z realistické technické analýzy. Tomuto důvodu přiřadili 24% váhu (viz **obrázek 9**).

35 KOM(2005) 236 v konečném znění ze dne 31. května 2005 a KOM(2005) 236 v konečném znění/2 ze dne 23. srpna 2005. Rozpočtový rámec ve výši 132 milionů EUR v účetní závěrce se týkal provozních nákladů centrálního systému SIS II a sítě a zahrnoval také 40 milionů EUR na vývoj a provoz vyhledávače na základě biometrických údajů.

36 SEK(2010) 436 v konečném znění ze dne 12. dubna 2010.

Obrázek 9

### Důvody ke zvýšení nákladů centrálního SIS II



Zdroj: Auditní průzkum mezi zainteresovanými stranami SIS II.

### Zpoždění s dodáním systému SIS II vedla k nárůstu nákladů

#### 38

Dokončení SIS II se původně plánovalo na prosinec 2006 s cílem splnit potřeby nových členských států, ale systém byl dodán o více než šest let později v dubnu 2013 (viz body 9–32). Respondenti průzkumu uváděli, že značné prodloužení termínu bylo jedním z důvodů vyšších nákladů. Tomuto důvodu

přiřadili 31% váhu (viz **obrázek 9**). Delší trvání projektu způsobilo zvýšení některých nákladů, např. na zajištění kvality a využívání sítě. Přestože podle hlavní dodavatelské smlouvy měl být SIS II vyvinut za pevnou cenu, zpoždění vedla mimo jiné k nutnosti systém aktualizovat (viz bod 43) a zvýšit jeho kapacitu, aby byl schopen zpracovat prudký nárůst počtu záznamů oproti roku 2007 (viz bod 32). Tyto faktory přispěly ke zpožděním SIS II a také ke zvýšení nákladů.

## Hlavní vývojový dodavatel dodal v první etapě projektu systém, který nefungoval dostatečně dobře

### 39

Komise neměla dostatečné zdroje k tomu, aby mohla účinně dohlížet na práci hlavního dodavatele (viz bod 18). V roce 2005 členské státy upozornily na špatnou kvalitu prvních dokumentů dodaných HPS<sup>37</sup>. Pět ze šesti dotazovaných členských států a také dodavatel odpovídající za kontrolu kvality se domnívali, že původní specifikace poskytnuté HPS měly špatnou kvalitu. Neúspěšné provozní testy systému v prosinci 2008 ukázaly, že HPS dodalo systém, který nefungoval dostatečně dobře (viz bod 19). Skutečnost, že systém nebyl dodán včas v požadované kvalitě, přispěla ke zpožděním projektu a následnému zvýšení nákladů (viz bod 38). Respondenti průzkumu se domnívali, že příčinou zvýšení nákladů byla částečně špatná výkonnost hlavního vývojového dodavatele. Tomuto důvodu přiřadili 10% váhu (viz **obrázek 9**).

### 40

Komise mohla po HPS požadovat náhradu škody pouze ve výši 390 000 EUR (což je méně než 0,5 % konečné hodnoty zakázky ve výši 82,4 milionu EUR<sup>38</sup> (viz bod 44)) konkrétně za pozdní dodání zprávy o provozním testu systému. Finanční pokuty za ostatní problémy s výkonností uděleny nebyly<sup>39</sup>.

### 41

Hlavní vývojový dodavatel splnil první mezníkový test v březnu 2010 a úspěšně implementoval závěrečnou fázi projektu včetně druhého mezníkového testu v květnu 2012 (viz bod 63). Pouze 11 % respondentů průzkumu se domnívalo, že Komise účinně spolupracovala s hlavním vývojovým dodavatelem v období před rokem 2009, ale ohledně období po roce 2009 tento podíl stoupl na 64 %. Čtyři ze šesti dotazovaných členských států se při auditu zmínily o tom, že změna řídicího týmu hlavního vývojového dodavatele měla pozitivní dopad na realizaci projektu v závěrečné fázi od roku 2010.

## Změny požadavků na systém způsobily zvýšení nákladů

### 42

Respondenti průzkumu se domnívali, že zvýšení nákladů bylo částečně způsobeno dodatečnými nebo změnami požadavky, jako například zavedením přechodného období v souvislosti s převodem údajů ze SIS 1 nebo požadavku na zvýšení kapacity (viz body 31 a 32). Tomuto důvodu přiřadili 27% váhu (viz **obrázek 9**).

37 Připomínky ke zprávě Komise o pokroku projektu SIS II, zpráva Rady Evropské unie z pracovní skupiny SIS-TECH pro pracovní skupinu SIS-SIRENE, 8861/05 ze dne 13. května 2005.

38 Za zakázku týkající se Vízového informačního systému s HPS, která byla spojena se zakázkou na SIS II, Komise požadovala náhradu škody ve výši asi 9 milionů EUR, což představuje přes 20 % hodnoty této zakázky.

39 Zpráva útvaru interního auditu z června 2006 o řízení IT v GR pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost uvedla, že toto GR vnímalo kvalitu výstupů jako nedostatečnou. Doporučila proto, aby platby za výstupy lépe odrážely provedenou práci a aby budoucí smlouvy měly účinnější mechanismus udílení pokut, aby se zajistilo včasné dodávání výstupů, které splňují základní standardy kvality.

## 43

Změny požadavků si vyžádaly uzavření dodatků k hlavní dodavatelské smlouvě a ovlivnily výši nákladů. Přejícné období týkající se převodu údajů ze SIS 1 stálo 505 000 EUR. Nejvýznamnějším dodatkem byl dodatek č. 15 v prosinci 2010 v hodnotě 35,0 milionů EUR pro závěrečnou fázi projektu. Obsahem tohoto dodatku bylo značné přepracování<sup>40</sup> a zahrnoval nové požadavky na kapacitu systému, výkonnost, strategii testování, kontrolní dokument pro rozhraní, aktualizace softwaru a migraci systému<sup>41</sup>.

### Komise prostřednictvím sjednaných dodatků zvýšila hodnotu hlavní zakázky z 20 milionů EUR na 82 milionů EUR

## 44

Hodnota původní zakázky HPS na vývoj SIS II v říjnu 2004 byla 20,3 milionu EUR<sup>42</sup>. Zakázka zněla na pevnou cenu a neobsahovala ceny za menší, pečlivě definované balíčky prací, které by mohly být použity pro změny projektu bez dalšího projednávání. Dodatky ke smlouvě zčtyřnásobily hodnotu zakázky do roku 2013 na 82,4 milionu EUR<sup>43</sup>. **Obrázek 10** ukazuje vývoj hodnoty hlavní zakázky na vývoj systému SIS II.

40 Závěry prvního jednání hodnoticího výboru o vyjednávacím řízení, C2-2009-01 SIS II, 17. září 2010.

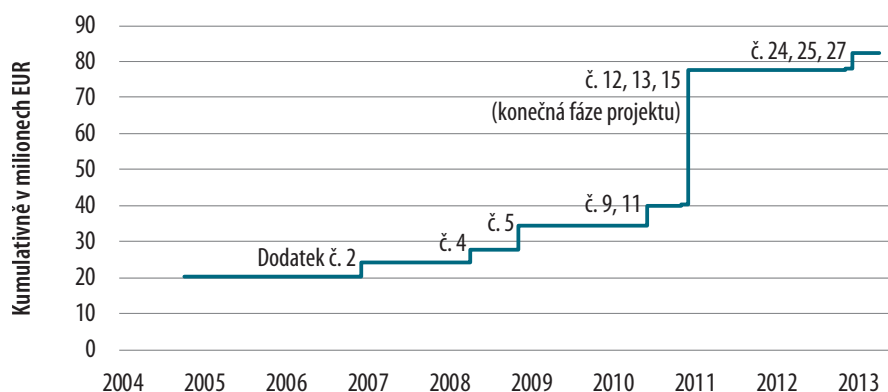
41 SEK(2010) 1138 v konečném znění.

42 3,3 milionu EUR ve fázi I (podrobný technický návrh) a 17,0 milionu EUR ve fázi II (vývoj a dodání systému).

43 Celkem bylo uzavřeno 27 dodatků k hlavní smlouvě na dodání SIS II a VIS (tyto dvě zakázky byly sloučeny do jediné smlouvy).

Obrázek 10

### Hodnota hlavní zakázky na vývoj SIS II



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě dodatků ke smlouvě na vývoj SIS II.

## 45

Dodatky uzavřené mezi lety 2006 a 2008 zvedly hodnotu zakázky zadané hlavnímu vývojovému dodavateli o 14,1 milionu EUR (69 %) na 34,4 milionu EUR (viz **obrázek 10**). Před prvním zvýšením ve výši 4 milionů EUR v prosinci 2006 (dodatek č. 2) se GŘ pro vnitřní věci obrátilo na GŘ pro rozpočet s tím, zda by mohlo s dodavatelem vyjednat zvýšení hodnoty zakázky. GŘ pro rozpočet uvedlo, že podle čl. 126 odst. 1 písm. e) prováděcích pravidel k finančnímu nařízení by GŘ pro vnitřní věci mohlo vyjednat dodatky k doplňkovým službám, které nebyly součástí původní smlouvy, ale staly se nezbytnými. V souladu s tímto článkem celková hodnota dodatků nesměla přesáhnout 50 % hodnoty původní smlouvy<sup>44</sup>. Původní hodnota smlouvy SIS II byla 20,3 milionu EUR, takže celková hodnota dodatků uzavřených podle čl. 126 odst. 1 písm. e) nemohla přesáhnout 10,2 milionu EUR.

## 46

V roce 2008 dosáhla celková hodnota dodatků 50 % limitu. GŘ pro vnitřní věci vyjednálo další dodatky podle čl. 126 odst. 1 písm. b) prováděcích pravidel k finančnímu nařízení<sup>45</sup>. Tento článek nemá žádný strop na celkovou hodnotu dodatků. Bylo jej však možné použít pouze pod podmínkou, že smlouva by byla udělena jedné určité společnosti (tzv. technická blokáce).

## 47

V zadávací dokumentaci nebyl SIS II koncipován jako soubor jednotlivých komponent, které by mohly být snadno využity jiným dodavatelem<sup>46</sup>. GŘ pro vnitřní věci se rozhodlo, že z technických důvodů lze dodatečnou zakázku z roku 2010 v hodnotě 35,0 milionu EUR na závěrečnou fázi projektu udělit pouze hlavnímu vývojovému dodavateli, konsorciu HPS. Domnívalo se, že žádný jiný dodavatel by nebyl schopen dodat SIS II v požadované kvalitě a termínu za stejnou cenu. Kromě toho by si nové výběrové řízení vyžádalo více času. Komise také měla za to, že jelikož zakázka na vývoj SIS II byla sloučena se zakázkou na vývoj Vízevoého informačního systému, její ukončení by mohlo narušit vývoj Vízevoého informačního systému.

## 48

Komise se domnívala, že z hlediska řádného finančního řízení nemá jak opodstatnit nové výběrové řízení. Zvýšila proto hodnotu zakázky z 20,3 milionu EUR na 82,4 milionu EUR<sup>47</sup>, a to pro dodavatele, jenž dodal v roce 2008 neuspokojivě fungující systém. Navýšení hodnoty bylo sjednáno prostřednictvím několika dodatků. Přestože finanční nařízení s takovým postupem počítá, s jakýmkoliv vyjednáváním řízením je spojeno přirozené riziko, že zaplacená cena nebude konkurenceschopná.

44 Čl. 126 odst. 1 písm. e) prováděcích pravidel k finančnímu nařízení uvádí, že veřejní zadavatelé mohou použít jednací řízení (tj. ne soutěž) v případě dodatečných služeb, s nimiž původní smlouva na veřejnou zakázku nepočítala a které se následkem nepředvídatelných okolností staly nezbytnými k provedení služeb a jsou bezpodmínečně nutné pro její dokončení. Celková hodnota dodatečných zakázek nesmí přesáhnout 50 % hodnoty původní zakázky.

45 Čl. 126 odst. 1 písm. b) prováděcích pravidel k finančnímu nařízení uvádí, že veřejní zadavatelé mohou použít jednací řízení (tj. ne soutěž), pokud z technických či uměleckých důvodů nebo z důvodů ochrany výhradních práv může být veřejná zakázka zadána pouze určité společnosti.

46 Tento přístup na základě jednotlivých komponent je popsán v metodice vývoje projektu, který používá Evropská Komise (RUP@EC).

47 Dodatky z roku 2012 v hodnotě 4,7 milionu EUR zvýšily celkovou hodnotu na 82,4 milionu EUR.

## 49

S vědomím tohoto rizika Komise učinila určité kroky při vyjednávání dodatku č. 15 na závěrečnou fázi projektu, aby do jisté míry zajistila přiměřenou cenu. Původní nabídka, kterou HPS předložila, zněla na 49,9 milionu EUR. Jakmile bylo dosaženo souhlasu ohledně obsahu nabídky, Komise provedla vlastní odhad znějící na 25,8 milionu EUR. Pak porovnávala ceny vzorku 10 % hardwarových položek s položkami v rámcové smlouvě, kterou řídilo GŘ pro informatiku<sup>48</sup>. Zjistila, že navrhované ceny byly dvakrát vyšší, a využila doložku nejvyšších zákaznických výhod zaručující pro Komisi nejlepší cenu. Díky těmto opatřením snížila původní nabídku HPS ve výši 49,9 milionu EUR o 30 % na 35,0 milionu EUR. Při soutěžním výběrovém řízení mohla dosáhnout lepších úspor.

## Oddíl 3 – Komise nezajistila, aby ekonomická analýza SIS II zahrnovala důkladné posouzení nákladů a očekávaných přínosů, aktualizované s ohledem na zásadní změny

### Auditní kritéria

## 50

Při auditu se zkoumalo, zda Komise přehodnotila ekonomickou analýzu SIS II, pokud se zásadně změnily náklady a očekávané přínosy.

**Aktualizovaná ekonomická analýza SIS II, kterou Komise vypracovala, když dostala projekt na starost, nezahrnovala důkladnou revizi všech nákladů, očekávaných přínosů a alternativ**

## 51

Schengenské státy se rozhodly vyvinout systém SIS II v prosinci 1996 na základě porovnání výhod a nevýhod rozšíření SIS 1. Odhady nákladů SIS II zahrnovaly odhad nákladů na vývoj vnitrostátních systémů s tím, že se vzalo na vědomí, že bude stát mnohonásobně více než vývoj centrálního systému<sup>49</sup>.

48 E-mail GŘ pro vnitřní věci pro hlavního dodavatele, 7. září 2010.

49 SCH/OR.SIS(96) 165 ze dne 15. prosince 1996, zpráva předsednictví řídicího výboru SIS odhadovala náklady na nový centrální systém na 50–60 milionů francouzských franků (8–9 milionů EUR) a náklady na každý nový vnitrostátní systém na 20–25 milionů francouzských franků (3–4 miliony EUR).

## 52

V roce 2001 Rada popsala náklady a přínosy SIS II následujícím způsobem<sup>50</sup>:

- a) Vývoj centrálního systému byl vyčíslen na 14,6 milionu EUR.
- b) Hlavním důvodem pro vývoj SIS II bylo propojit rostoucí počet členských států po rozšíření. V rámci SIS II se také plánovalo využít poslední technologický vývoj a zavést nové funkce.

## 53

Většina respondentů průzkumu (76 %) považovala toto původní odůvodnění pro SIS II za přesvědčivé a domnívala se, že vzhledem k přínosům jsou náklady opodstatněné. V roce 2001 se nepožadovalo, aby byl návrh projektu SIS II předložen GR pro informatiku ke schválení. Komise v roce 2004 posílila své rámcové mechanismy v oblasti správy IT a kontrol prostřednictvím sdělení o správě IT<sup>51</sup>, kde se doporučilo, aby GR pro informatiku poskytovalo stanovisko k vývoji nových informačních systémů plánovaných generálními ředitelstvími nezávisle na rozpočtovém zdroji (ať již správním nebo provozním). V praxi se tento postup dodržoval od roku 2004 pouze u projektů financovaných ze správního rozpočtu, ale většinou nikoliv u projektů financovaných z provozních rozpočtů, jako např. SIS II<sup>52</sup>.

## 54

Po té, co Komise přijala odpovědnost za vývoj SIS II, vydala v prosinci 2001 a prosinci 2003 sdělení, která vycházejí z odůvodnění v právních předpisech roku 2001 a obsahovala revidovaný odhad nákladů (viz **obrázek 8**). Její aktualizovaná ekonomická analýza SIS II však nezahrnovala náležité spolehlivé posouzení nákladů, očekávaných přínosů a alternativ:

- a) V původním orientačním odhadu nákladů, nezměněném až do roku 2010, byl výrazně podceněn skutečný rozsah nutné investice – přibližně 500 milionů EUR na konci projektu: 189 milionů na vývoj centrálního systému (viz bod 34) a odhadem přes 330 milionů na vývoj vnitrostátních systémů<sup>53</sup>. Náklady na vývoj vnitrostátních systémů byly pokryty z národních rozpočtů a z podpory ve výši 95 milionů EUR z Fondu pro vnější hranice. Vnitrostátní systémy jsou nedílnou částí Schengenského informačního systému, protože jejich prostřednictvím mají hlavní koncoví uživatelé SIS II přístup k centrálnímu systému (viz **obrázek 1**). Přestože Komise neodpovídala za realizaci vnitrostátních systémů SIS II, jejich koordinace byla pro úspěch projektu nezbytná<sup>54</sup>. Tuto skutečnost členské státy ve svém původním návrhu týkajícím se SIS II z roku 1996 uznaly (viz bod 51). Původní ani následující odhad předložený Komisí však nezahrnoval náklady na jejich vývoj.

- 50 Nařízení Rady (ES) č. 2424/2001 a rozhodnutí Rady 2001/886/SVV a iniciativa Belgického království a Švédského království s ohledem na přijetí nařízení Rady o vývoji Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (9844/2011).
- 51 SEK(2004) 1267. Rámcové mechanismy v oblasti správy a kontrol IT byly posíleny prostřednictvím dalších sdělení v roce 2010 a 2011, částečně jako odpověď na vědomí o riziku ohrožení dobrého jména spojeném s implementací velkých projektů IT. SEK(2010) 1182 a SEK(2011) 1500 ze dne 30. listopadu 2011.
- 52 Metodika, architektura, pracovní skupina pro řízení portfolia (MAP), již předseda GR pro informatiku, by mělo ověřit dokumenty týkající se definice projektu, vytvořené generálními ředitelstvími před tím, než jsou uvolněny prostředky ze správního rozpočtu.
- 53 Ve zprávě z roku 2009 pro pracovní skupinu SIS-TECH (8708/09 ze dne 19. května 2009, zpráva z předsednictví o posouzení alternativního scénáře SIS 1+RE) se náklady investované členskými státy na vnitrostátní systémy SIS II do května 2009 odhadovaly na 170 milionů EUR. Odhady členských států v kontextu hodnocení Fondu pro vnější hranice v polovině období, které provádí Komise, identifikovaly další investice do vnitrostátních systémů SIS II ve výši přibližně 160 milionů EUR mezi lety 2009 a 2012. Celková investice je mnohem vyšší, protože údaje Dánska, Estonska, Německa, Řecka, Lucemburska, Nizozemska, Portugalska, Španělska a Švýcarska nebyly k dispozici. Z této celkové investice přibližně 300 milionů EUR do vnitrostátních systémů, vynaložené do konce roku 2012, bylo Komisí prostřednictvím Fondu pro vnější hranice poskytnuto 76 milionů EUR a dalších 19 milionů EUR v roce 2013.

- b) Nestanovila, nakolik SIS II přispívá k boji s organizovanou trestnou činností nebo posílení externích hranic. Neuvedla, jaké problémy má SIS II řešit, ani jak měřit jeho úspěšnost.
- c) Nezvažovala alternativní scénáře. Například se nevysvětlilo, proč nelze rozšířit SIS 1 na další členské státy. Pět ze šesti členských států dotazovaných během auditu se domnívalo, že SIS 1 mohl být takto rozšířen. Vzhledem k tomu, že SIS II nebyl oproti plánu do konce roku 2006 k dispozici, SIS 1 byl upraven a SISone4all spuštěn v prosinci 2007 s cílem zahrnout nové členské státy (viz bod 11).

**Komise během projektu neprovedla důkladnou revizi ekonomické analýzy, přestože v nákladech a očekávaných přínosech došlo k velkým změnám**

## 55

Klíčová rozhodnutí, jako rozhodnutí z roku 2004 zahájit podrobné plánování, rozhodnutí z roku 2005 aktivovat fázi II projektu<sup>55</sup> a rozhodnutí z let 2009–2010 pokračovat ve vývoji SIS II přijaté na základě srovnání se systémem SIS 1+RE (viz body 62 a 63),

byla učiněna v souladu s rámcem pro rozhodování o projektu. Rámcový mechanismus zavedený Komisí od roku 2010 pro rozhodování o tom, zda v určitém projektu IT pokračovat nebo nikoliv, se projektu SIS II netýkal<sup>56</sup>. Rozhodnutí pokračovat ve vývoji SIS II byla financována v rámci rozpočtu schváleného pro běžné náklady SIS II po jeho spuštění (viz bod 36)<sup>57</sup>. Rozhodnutí pokračovat v projektu SIS II nezahrnovala opětovné důkladné posouzení celkových nákladů a očekávaných přínosů, přestože v nich došlo k velkým změnám.

## 56

Náklady na vývoj centrálního systému byly mnohem vyšší, než se původně předpokládalo (viz body 34–49). Delší trvání projektu oproti očekávání vedlo také k dodatečným nákladům na modernizaci SIS 1 (viz bod 59). Zpoždění a změny v návrhu SIS II prodražily i vývoj vnitrostátních systémů. Čtyři ze šesti dotazovaných členských států popisovaly, jak nakoupily materiál pro potřeby vnitrostátního systému, který se ale nakonec nevyužil, protože zastaral. V auditním průzkumu se 74 % respondentů z členských států domnívalo, že potřeba najít dodatečné zdroje k financování opakovaných změn a prodloužení termínu projektu ohrožily vývoj jejich vnitrostátních systémů.

54 Plán projektu SIS II z 3. března 2008 popisuje, že součástí SIS II byla také koordinace národní přípravy každého státu, který se účastní SIS II. Uvádí, že „Komise nemá na starosti dodání těchto projektů, ale protože národní příprava má vliv na projekt SIS II, je jí přikládán zásadní význam“.

55 Původně se smlouva na vývoj systému týkala pouze fáze I (návrh). Aktivační fáze II (vývoj a dodání) byla na uvážení Komise na základě výsledků fáze I a dostupnosti rozpočtu.

56 Řídící výbor pro řízení projektu informačních systémů (ISPMB), jemuž předsedal generální ředitel GR pro informatiku, přezkoumává roční pokrok hlavních projektů v oblasti IT a včas upozorňuje na zjištěné problémy. GR pro vnitřní věci společně s útvary Komise pro správu IT dohodlo, že tento výbor nebude do projektu SIS II zapojen.

57 KOM(2010) 633 v konečném znění ze dne 5. listopadu 2010, KOM(2011) 391 v konečném znění ze dne 29. června 2011.

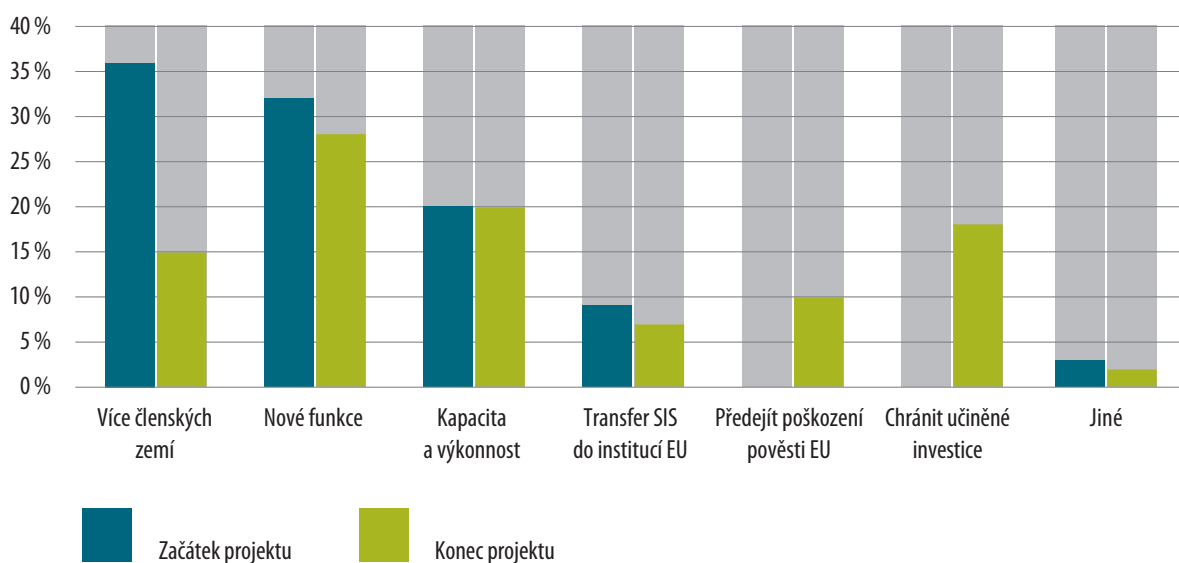
## 57

Zatímco náklady SIS II se zvýšily, význam hlavního očekávaného přínosu (propojení většího počtu členských států po rozšíření) se vzhledem k zavedení SISone4all v roce 2007 zmenšil (viz bod 11). V auditním průzkumu měli respondenti zhodnotit opodstatněnost vývoje SIS II na začátku a na konci projektu. Na začátku projektu bylo podle nich hlavním důvodem propojení více členských států. V době ukončení projektu však význam tohoto odůvodnění klesl z 36 % na 15 % (viz **obrázek 11**). Ostatní důvody pro vývoj SIS II se na konci projektu rovněž lišily oproti jeho zahájení. Jako významný důvod se na konci projektu uvádělo například vyhnout se poškození dobrého jména EU v očích veřejnosti<sup>58</sup> a ochrana již vynaložených investic.

58 GŘ pro vnitřní věci 2011, výroční zpráva o činnosti zahrnovala výhradu týkající se poškození dobrého jména v očích veřejnosti v souvislosti se SIS II.

Obrázek 11

### Odůvodnění pro vývoj SIS II



Zdroj: Auditní průzkum mezi zainteresovanými stranami SIS II.

## 58

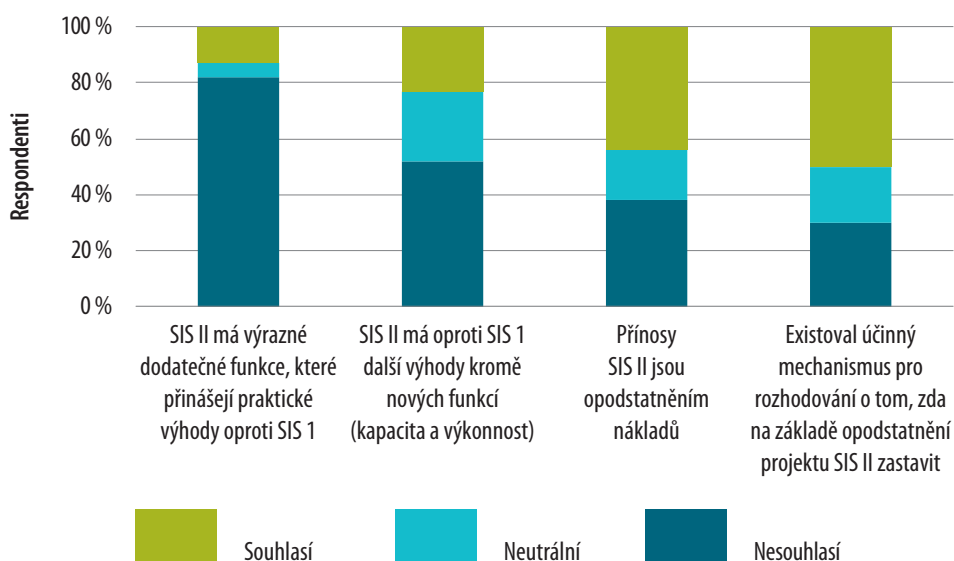
Druhé nejdůležitější odůvodnění pro SIS II uváděné na začátku projektu (nové funkce) se do doby, než skončil, stalo tím nejvýznamnějším. SIS II poskytuje koncovým uživatelům nové funkce, např. nové kategorie záznamů (odcizená letadla, lodě, kontejnery, platební prostředky), možnost záznamy propojit (např. záznam o osobě se záznamem o vozidle) a má kapacitu na uchovávání dokumentů spojených s určitým záznamem (např. evropské zatýkácí rozkazy) včetně biometrických informací. Celkem 82 % respondentů se domnívalo, že SIS II má důležité doplňkové funkce, které koncovým uživatelům přinesly okamžité a zřejmé praktické výhody ve srovnání se SIS 1 (viz **obrázek 12**).

## 59

V době ukončení projektu však byli respondenti průzkumu o přínosech SIS II oproti SIS 1 přesvědčení méně (s výjimkou nových funkcí). Na konci projektu považovali za druhé nejdůležitější opodstatnění SIS II jiné výhody než nové funkce včetně větší kapacity a výkonnosti. Přesto se však pouze 52 % dotazovaných domnívalo, že SIS II má oproti SIS 1 výrazné výhody nad rámec nových funkcí (viz **obrázek 12**). Důvodem byla skutečnost, že kvůli zpožděním při vývoji SIS II byl SIS 1 několikrát modernizován (viz chronologie v **příloze**):

Obrázek 12

### Výhody SIS II oproti SIS 1



Zdroj: Auditní průzkum mezi zainteresovanými stranami SIS II.

- a) V roce 2006 po obnovení hardwaru a přidání funkcí byl přejmenován na SIS 1+R.
- b) V roce 2007 byly prostřednictvím SISone4all propojeny další členské státy.
- c) V roce 2011 byl SIS 1+R vzhledem ke skončení platnosti smluv o údržbě přepracován a přeprogramován v Javě (místo předchozího C++). Podle dvou ze šesti členských států dotazovaných během auditu odpovídala výkonnost nového modulárního systému, přejmenovaného na SIS 1+R2, výkonnosti SIS II.

## 60

V roce 2009 měl SIS II oproti původnímu termínu dvouleté zpoždění, vyšší náklady, očekávané přínosy se zmenšily a systém neprošel provozními testy na konci roku 2008. Nehledě na obtíže, zpoždění a zvýšení nákladů chtěla většina zainteresovaných stran ve vývoji SIS II pokračovat. Jen 19 % respondentů auditního průzkumu zastávalo názor, že vývoj SIS II bylo třeba zastavit. Projekt nicméně dospěl do fáze, kdy bylo nutné učinit zásadní rozhodnutí, a v únoru 2009 předsednictví Rady požádalo o pečlivé zvážení alternativních scénářů<sup>59</sup>.

## 61

Žádné rozhodnutí na základě analýzy nákladů a přínosů o tom, zda v projektu pokračovat nebo jej zastavit, však nepadlo. Pouze 30 % respondentů průzkumu si myslelo, že pro přijímání takových rozhodnutí existuje účinný mechanismus (viz **obrázek 12**). Komise neprovedla revizi celkových nákladů (včetně nákladů na vývoj vnitrostátních systémů) a očekávaných přínosů SIS II (a jeho příspěví k posílení bezpečnosti EU). Neprokázala, že projekt zůstal organizační prioritou, která zajišťuje vyšší návratnost investice než jiné možnosti. V auditním průzkumu jen 38 % dotazovaných uvedlo, že konečné náklady na vývoj systému SIS II jsou vzhledem k jeho očekávaným přínosům opodstatněné (viz **obrázek 12**).

## 62

Přestože Komise nepřehodnotila celkové náklady a přínosy SIS II, v květnu 2009 přispěla k porovnání s alternativním scénářem SIS 1+RE, spočívajícím v úpravě SIS 1+R tak, aby zahrnoval funkce SIS II<sup>60</sup>. Tím bylo poprvé dáno najevo, že k SIS II existuje alternativa<sup>61</sup>. Komise uznala, že finanční důsledky pro vnitrostátní projekty SIS II členských států byly značné, ale do srovnání nebyly zahrnuty náklady na vývoj vnitrostátních systémů<sup>62</sup>. Pět ze šesti členských států dotazovaných během auditu vnímalo uvedené srovnání jako nespravedlivě zatížené ve prospěch pokračování SIS II. Domnívaly se, že při srovnání byl podceněn čas a náklady nutné k dokončení SIS II a zdůrazňovaly se problémy při přechodu na SIS 1+RE.

59 Dokument Rady 6067/09, 3.2.2009, zápisy předsednictví k implementaci SIS II.

60 Rada 10005/09 ze dne 20. května 2009, zápis předsednictví a útvary Komise pro výbor pro otázky spojené s článkem 36, zpráva o dalším směřování SIS II a SEC(2010) 436 v konečném znění.

61 Zjišťované možnosti, například v pracovním dokumentu útvarů Komise ze dne 31. srpna 2006 o globálním přepracování SIS II, se celé týkaly pokračujícího vývoje SIS II. V listopadu 2006 Komise trvala na tom, že rozšířit SIS 1 o nové funkce nebylo technicky možné. Viz Sněmovna lordů, výbor EU, 9. zpráva ze zasedání 2006–2007, Schengenský informační systém II (SIS II), zpráva s důkazními informacemi, 2. března 2007, odpověď na otázku 441.

62 Závěry Rady ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci, 26. a 27. února 2009.

## 63

V červnu 2009 se Rada rozhodla v projektu SIS II pokračovat<sup>63</sup>. Zavedla však dva mezníkové testy a mechanismus na zastavení zakázky na vývoj SIS II a přechod na alternativní scénář SIS 1+RE, pokud systém v jednom z testů neobstojí<sup>64</sup>.

## Oddíl 4 – Komise se při dokončování SIS II a právě budoucích projektů poučila ze zkušeností z první etapy projektu

### Auditní kritéria

## 64

Při auditu se prověřovalo, zda Komise provedla hodnocení projektu SIS II. Zjišťovalo se, zda byly zkušenosti získané během řízení SIS II uplatněny v pozdějších fázích projektu, na ostatní projekty Komise v oblasti IT a na nové rozsáhlé systémy IT (eu-LISA).

### Komise využila poznatky získané během první části projektu v jeho závěrečné fázi

## 65

Komise využila poznatky, zkušenosti a vhled do problematiky, které získala během první části projektu, k úspěšné realizaci jeho závěrečné fáze. Při auditním průzkumu se ukázal jasný rozdíl mezi první částí projektu v roce 2009 a jeho závěrečnou fází od roku 2010.

**Obrázek 13** ukazuje, jak Komise upravila v závěrečné fázi svůj přístup ve snaze reagovat na příčiny zpoždění a zvýšení nákladů a dokončit SIS II. Dva ze šesti dotazovaných členských států uvedly, že způsob řízení závěrečné fáze projektu byl pro rozsáhlý projekt v oblasti IT vhodný.

63 Rada 10708/09 ze dne 5. června 2009, závěry Rady o dalším směřování SIS II.

64 Systém prošel prvním mezníkovým testem v březnu 2010 a druhým v květnu 2012.

## Poznatky z neúspěšné první části projektu

| Příčiny zpoždění a zvýšených nákladů SIS II                                                                          | Změněný přístup k závěrečné fázi projektu od roku 2010                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nerealistický termín                                                                                                 | Termín pro dokončení projektu v březnu 2013, platný od června 2010, byl realistický a byl splněn.                                                                                                                                           |
| Nedostatek odborného zázemí Komise pro účinné řízení zakázky na vývojové práce                                       | Komise přidělila více zdrojů na projekt a byla schopná najmout zaměstnance s relevantními zkušenostmi (např. ze SIS II jako takového, z GR pro daně a celní unii a z členských států).                                                      |
| Vztahy mezi některými členskými státy a Komisí byly slabé a nebyla zajištěna dostatečná angažovanost členských států | Srovnání s rokem 2009 se SIS 1+ RE poskytlo některá další odůvodnění pro pokračování v investicích. Vytvoření rady pro globální řízení projektu v roce 2009 umožnilo Komisi více využít zkušenosti koncových uživatelů v členských státech. |
| Nestabilita požadavků na systém                                                                                      | Požadavky na systém byly během závěrečné fáze projektu stabilní.                                                                                                                                                                            |

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě průzkumu mezi zainteresovanými stranami SIS II.

### Komise již uplatnila poznatky ze SIS II i při ostatních projektech

#### 66

Komise neprovedla formální hodnocení se zástupci všech zainteresovaných stran s cílem identifikovat poznatky z řízení projektu. Některé poznatky ze SIS II nicméně využila při ostatních projektech v Komisi následujícím způsobem:

- prostřednictvím pokynů pro řízení projektu;
- prostřednictvím sdělení shrnujících obecné poznatky z projektu SIS II, které mají být v budoucnu uplatněny při vývoji systémů IT v oblasti svobody, bezpečnosti a práva;
- konkrétními opatřeními při plánování budoucích rozsáhlých systémů IT.

## 67

Aktuální **metodika Komise pro řízení projektu** (PM<sup>2</sup>)<sup>65</sup> zdůrazňuje postupy, které v případě SIS II chyběly, např.:

- a) provozní manažer má důležitou roli při zajištění splnění potřeb uživatelů;
- b) na konci počáteční, plánovací a realizační fáze musí řídicí výbor projektu schválit postup projektu do další etapy.

## 68

Komise ve svém **sdělení** 2011(680) o inteligentních hranicích<sup>66</sup> trvala na tom, že poznatky získané z vývoje rozsáhlých projektů IT, jako je SIS II, by měly být zohledněny při vývoji systému pro vstup/výstup (EES) a programu registrovaných cestujících (RTP). Ve **sdělení** 2010/385 o přehledu řízení informací v oblasti svobody, bezpečnosti a práva<sup>67</sup> Komise popisovala, jak by vyvinula budoucí systémy IT. Využila příklad SIS II k tomu, aby upozornila na dva hlavní poznatky, a to:

- a) v právních předpisech by měly být stanoveny požadavky před tím, než se zahájí vývoj systému;
- b) na význam účinné struktury správy v této oblasti.

## 69

Při plánování projektu inteligentních hranic Komise již přijala následující **konkrétní opatření**, která odrážejí zkušenosti z projektu SIS II:

- a) Legislativní účetní závěrka týkající se systému pro vstup / výstup a programu registrovaných cestujících počítala s pokrytím nákladů na vývoj vnitrostátních systémů z rozpočtu EU.
- b) Nová agentura pro rozsáhlé systémy IT (eu-LISA)<sup>68</sup>, která se stala odpovědnou za řízení a správu SIS II po jeho spuštění, má za úkol shromáždit odbornou základnu potřebnou pro vývoj budoucích systémů, a tím omezit riziko vzniku podobných problémů, k nimž došlo během vývoje SIS II<sup>69</sup>. V auditním průzkumu celkem 68 % respondentů mělo za to, že vytvoření nové agentury usnadní vývoj budoucích rozsáhlých systémů IT. Všechny dotazované členské státy však během auditu zdůraznily, že největší výzvou pro novou agenturu budou vztahy s členskými státy. Jelikož se jedná o regulativní agenturu, nevztahují se na ni rámcové mechanismy Komise v oblasti správy IT<sup>70</sup>.

65 PM<sup>2</sup> je metodika řízení projektu doporučená GR pro informatiku od roku 2011.

66 KOM(2011) 680 v konečném znění ze dne 25. října 2011.

67 KOM(2010) 385 v konečném znění ze dne 20. července 2010.

68 Nařízení (EU) č. 1077/2011 ze dne 25. října 2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (Úř. věst. L 286, 1.11.2011, s. 1).

69 KOM(2011) 680 v konečném znění.

70 SEC(2012) 492 e-Commission 2012–2015 uvádí, že všechny informační systémy Komise včetně úřadů a **výkonných** agentur, ať už jsou financované z provozních či správních rozpočtů, podléhají rámcovým mechanismům Komise v oblasti správy informačních technologií.

## 70

Rada pověřila Komisi vývojem SIS II a jako cílový termín pro dokončení stanovila prosinec 2006. Snahou bylo umožnit novým členským státům, které měly vstoupit do EU v roce 2004, zapojit se do schengenského prostoru. Komise však centrální systém dodala až v dubnu 2013, tedy s více než šestiletým zpožděním oproti plánu a s náklady, které osmkrát překročily původní rozpočet. Zpoždění a překročení rozpočtu byla způsobena částečně náročným správním kontextem, který omezoval schopnost Komise řešit provozní otázky, a částečně nedostatky v řízení ze strany Komise. Týkalo se to zejména první etapy projektu do roku 2009:

- a) původní termín dokončení projektu byl nerealistický (viz body 9–12);
- b) Komise až do roku 2010 neaktualizovala celkový rozpočet projektu z roku 2003 (viz body 34–37);
- c) požadavky na systém se během projektu měnily ve snaze splnit potřeby uživatelů a až do závěrečné fáze, která se realizovala od roku 2010, nebyly dostatečně stabilní. Systém, který je nyní v provozu, má mnohem větší kapacitu než systém navržený v roce 2001 (viz body 29–32 a 42–43);
- d) Komise nejdříve nepřidělovala dostatečný počet pracovníků s odbornými zkušenostmi na účinné řízení vývojových prací zadáných externímu dodavateli (viz body 13–20);
- e) hlavní vývojový dodavatel dodal v první etapě projektu systém, který nefungoval dostatečně dobře (viz body 39–41);
- f) pracovní vztahy Komise s některými členskými státy byly nejdříve slabé. Až do vytvoření rady pro globální řízení projektu v roce 2009 se Komisi nedařilo využít zkušenosti všech koncových uživatelů (viz body 21–25);
- g) ne všechny zainteresované strany věděly, kdo dělá klíčová rozhodnutí (viz body 26–28);
- h) Komise v rámci sjednaných dodatků zvýšila hodnotu hlavní zakázky z 20 milionů EUR na 82 milionů EUR. Přestože finanční nařízení s takovým postupem počítá, u jakéhokoliv vyjednávacího řízení existuje riziko, že zaplacená cena nebude konkurenceschopná (viz body 44–49).

### 71

Aktualizovaná ekonomická analýza SIS II, kterou Komise vypracovala poté, co dostala projekt v roce 2001 na starost, nezahrnovala důkladné posouzení všech nákladů a očekávaných přínosů. Během projektu v nich došlo k zásadním změnám. V původních orientačních odhadech nákladů z rozpočtu EU na vývoj centrálního systému byl výrazně podceněn skutečný rozsah nutné investice (viz **obrázek 8**). Spolu s náklady na vnitrostátní systémy dosáhly celkové náklady vynaložené do skončení projektu přibližně 500 milionů EUR. Přestože má SIS II nové funkce a větší kapacitu, hlavní původně očekávaný přínos (propojení většího počtu členských států po rozšíření) nebyl vzhledem k zavedení SISone4all v roce 2007 tolik relevantní. Navzdory těmto změnám bylo o pokračování projektu rozhodnuto bez důkladné revize ekonomické analýzy SIS II, aby se prokázalo, že projekt zůstal organizační prioritou, která zajišťuje vyšší návratnost investice než jiné možnosti (viz body 50–63).

### 72

Komise si ze zkušeností v první etapě projektu vzala ponaučení, aby změnila svůj přístup v závěrečné fázi a dokončila SIS II. Přestože neprovedla formální hodnocení projektu, některé poznatky ze SIS II již uplatnila při přípravě jiných rozsáhlých projektů v oblasti IT (viz body 64–69).

## Závěry a doporučení

### Doporučení 1

Harmonogram pro vývoj rozsáhlých systémů IT by měl vycházet z technické analýzy úkolů, které mají být provedeny, s přihlédnutím k rizikům a náročnosti projektu.

### Doporučení 2

Komise by všechny rozsáhlé projekty IT, za něž zodpovídá, měla zahrnout do svých rámcových mechanismů v oblasti správy IT. Nemělo by se rozlišovat mezi projekty IT financovanými z provozních rozpočtů a projekty financovanými ze správního rozpočtu. Již při zahájení rozsáhlých projektů IT by do nich Komise měla zapojit odborníky z GR pro informatiku nebo jiných generálních ředitelství. V řídicím výboru projektu by měl být zástupce GR pro informatiku. Při externím zadávání vývojových prací by Komise měla zajistit, aby se pro řízení zakázky a účinný dohled nad prací externího dodavatele v plné míře využilo interní odborné zázemí s cílem minimalizovat riziko nedostatečné výkonnosti.

### Doporučení 3

Komise by měla zajistit, aby zástupci uživatelů systému chápali a zohledňovali potřeby a požadavky koncových uživatelů.

### Doporučení 4

Řídicí výbor projektu by měl na konci každé projektové fáze schválit postup projektu do další etapy. Před přechodem ze zahajovací do plánovací fáze by tento řídicí výbor a příslušný útvar Komise pro správu IT měl schválit ekonomickou analýzu projektu.

Ekonomická analýza by měla zahrnovat možné alternativy, komplexní analýzu nákladů a přínosů s uvedením celkových nákladů projektu a plán týkající se zdrojů, který stanoví personální potřeby na straně uživatelů i IT.

Ekonomická analýza by měla být průběžně aktualizována a opětovně schválena v případě velkých změn projektových nákladů, očekávaných přínosů, rizik a alternativ.

### Doporučení 5

Komise by měla dokumentovat klíčová rozhodnutí projektu v deníku rozhodnutí, kde je bude možné rychle dohledat.

### Doporučení 6

Pokud je v rámci projektu nutné, aby různé zainteresované strany vyvinuly různé, na sobě závislé systémy, Komise by v zájmu koordinace projektu měla zajistit účinné celkové řízení projektu.

### Doporučení 7

Komise by měla zajistit, aby zakázky na vývoj rozsáhlých systémů IT obsahovaly ceny za menší, pečlivě definované balíčky prací, na jejichž základě by bylo možné projekt upravit bez dalších jednání. Komise by dále měla vyvíjet rozsáhlé systémy IT s použitím vzájemně propojených komponent, které lze snadno znovu použít, například s ohledem na předání dokončené práce mezi dodavateli. Tento přístup k vývoji softwaru na základě komponent sice vyžaduje jisté investice do návrhu, ale minimalizuje dopady změn v požadavcích a umožňuje využít technologický pokrok a zabránit technické závislosti na konkrétním dodavateli.

### Doporučení 8

Komise by měla poznatky získané z auditů EÚD předat generálním ředitelstvím a orgánům, agenturám a dalším subjektům EU. Komise by měla vyhodnotit, zda očekávané přínosy SIS II byly dosaženy.

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá Louis GALEA, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 18. března 2014.

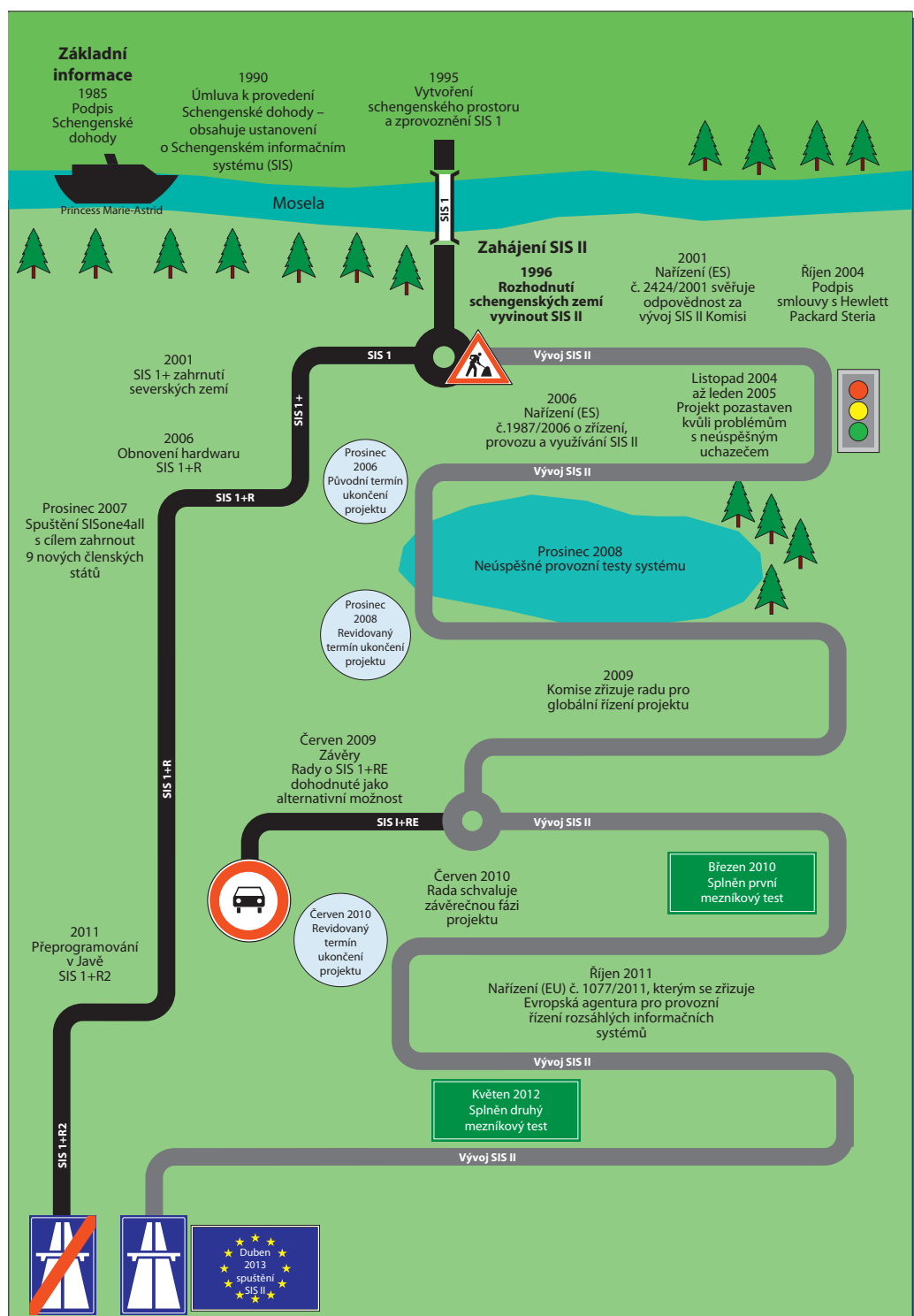
*Za Účetní dvůr*



*předseda*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

## Chronologie SIS II



Zdroj: Účetní dvůr.

## Shrnutí

### II

Vývoj SIS II byl zahájen v době, kdy se na tuto oblast politiky vztahoval velmi specifický právní a institucionální rámec. Rada se rozhodla vypracovat systém SIS II z vlastního podnětu a bez návrhu Komise.

Mnohé požadavky se neplánovaly od začátku, ale byly přidány až později, a Rada je tedy při stanovování cílového termínu a rozpočtu přiměřeně neodhadla.

### III

O tom, že SIS II nebyl dodán v cílovém termínu a v souladu s odhadovaným rozpočtem tak, jak bylo stanoveno v roce 2001, není pochyb a tato skutečnost je již nějaký čas známa. Dodaný systém se však velmi lišil od toho, který se původně plánoval. Komise je názoru, že systém SIS II funguje odpovídajícím způsobem a naplňuje potřeby uživatelů.

### IV

Na to, že systém bude dodán později a za vyšší cenu, než se původně plánovalo a předpokládalo, Komise mnohokrát vyčerpávajícím způsobem upozorňovala. Rovněž vysvětlila, že prvotní příčinou byly výrazně se měnící požadavky na systém.

#### IV a)

Původní termín projektu stanovila Rada na základě své vlastní analýzy a bez přispění Komise.

Na rizika spojená se stanoveným termínem a předpoklady, které by se musely naplnit (a nakonec se nenaplnily), aby byl termín dodržen, Komise členské státy upozorňovala ve sděleních z roku 2001 a 2003.

#### IV b)

Komise předložila realistický rozpočet projektu v roce 2010, jakmile měla kompletní informace, zejména pak informace o požadavcích na systém.

#### IV c)

Příčinou zpoždění a vyšších nákladů byla skutečnost, že požadavky na systém se neustále vyvíjely (většinou na žádost členských států). Vyvíjející se požadavky se rovněž značně promítly do řízení zakázky, jelikož si vyžádaly několikero úprav smlouvy, což také komplikovalo vztah s dodavatelem, který musel neustále reagovat na měnící se požadavky.

#### IV d)

Nedostatek pracovníků byl zaznamenán v celé oblasti politiky, která se velmi rychle vyvíjela.

#### IV f)

Ačkoli pracovní vztahy mezi Komisí a některými členskými státy byly během zahajovací fáze projektu SIS II někdy napjaté, jiný rozsáhlý IT systém (VIS) dodalo GŘ pro vnitřní věci na základě téže smlouvy a s týmiž dodavateli za atmosféry, kdy s členskými státy pobíhala konstruktivní a harmonická spolupráce, aniž by bylo rozhodování narušováno nesrovnalostmi či problémy. Totéž lze říci o vývoji systému EURODAC.

Vztah s partnery v rámci SIS nebyl nejsnadnější z mnoha důvodů, například kvůli předchozímu systému, složité struktuře správy nebo politickým úvahám souvisejícím s celkovým přístupem některých členských států k rozšíření schengenského prostoru.

Struktura správy byla složitá – odrážela totiž legislativní požadavky i vyvíjející se potřeby zainteresovaných stran.

## IV g)

V průběhu celého projektu SIS II Komise plně dodržovala pravidla finančního nařízení a vyjednávala v nejlepším zájmu unijního rozpočtu.

## V

Počáteční ekonomická analýza projektu byla prostudována v Radě bez formální účasti Komise. Během doby svého trvání se projekt stal předmětem spolum rozhodování a spoluzákonodárci potvrdili, že systém SIS II je i nadále naprostou prioritou neohledě na problémy, na něž se narazilo.

Pokud si to žádaly nové skutečnosti, Komise ve zlomových okamžicích projektu systematicky přehodnocovala odhady nákladů a vždy podávala transparentní informace o rozpočtových otázkách; k této otázce viz bod 70 písm. b).

Odhadování nebo sledování vnitrostátních výdajů na SIS II se po Komisi nepožadovalo.

## VI

Komise potvrzuje, že se z vývoje tohoto projektu skutečně poučila a vyvodila z něho několik důležitých závěrů. Je však třeba uznat, že vývoj a provádění SIS II jsou velmi specifickým úkolem, který lze jen těžko opakovat u jiných IT systémů.

## VII

Většina doporučení Účetního dvora je odrazem opatření Komise v oblasti IT správy, která platí od roku 2010.

## VII h)

Komise může toto doporučení přijmout. S poznatky vyplývajícími z auditu Účetního dvora budou seznámena i ostatní generální ředitelství, a to na úrovni provozu i vedení, a o poznatcích budou prostřednictvím odpovídajících sítí zpraveny rovněž příslušné agentury, včetně agentury eu-LISA.

Dopad SIS II bude posouzen v roce 2016 (tři roky po uvedení do provozu), jak vyžaduje právní základ (čl. 50 odst. 4 a 5 nařízení (ES) č. 1987/2006 a čl. 66 odst. 4 a 5 rozhodnutí 2007/533/SVV).

## Úvod

### 01

Prvotní Schengenský informační systém (SIS 1) byl vyvinut jako mezivládní projekt vedený Francií a do provozu byl uveden v roce 1995 (rovněž podstatně později, než se původně plánovalo). Fungoval ve správě Francie až do května 2013, kdy byl nahrazen SIS II. Struktura a funkce těchto systémů se však značně liší.

Komise zastává názor, že při porovnávání původního termínu a skutečného data dodání by se měl brát v úvahu fakt, že původně plánovaný systém byl výrazně jiné povahy než systém, který byl nakonec dodán.

### 02

Jeden rok po zahájení činnosti SIS 1 se země schengenského prostoru v prosinci 1996 rozhodly začít pracovat na stanovení prvků a požadavků na SIS II. Rada přijala rozhodnutí vybudovat SIS II na základě studie proveditelnosti realizované v roce 1998 a na základě četných konzultací mezi členskými státy. Uvedené konzultace vyvrcholily švédsko-belgickou iniciativou, jež připravila půdu pro první právní základ SIS II.

Členské státy pracovaly v mezivládním rámci a Komise do postupu nebyla nijak zapojena.

Když byla pověřena tím, aby SIS II vyvinula, zadala Komise studii proveditelnosti, která měla posoudit potřeby, jež by měl nový systém v provozu uspokojovat, dostupné technické možnosti a jejich dopad, harmonogram a rozpočet projektu a rovněž rizika a omezení spojená s jeho vývojem. Tuto studii proveditelnosti vypracovala poradenská společnost v roce 2003. Na tomto základě se Rada rozhodla pro jednu z navržených možností realizace (avšak ne pro tu, která byla doporučena ve studii proveditelnosti), aby se projekt posunul vpřed.

### 03

Je sice pravda, že hlavními důvody pro vytvoření SIS II byla potřeba zapojit nové členské země schengenského prostoru a využít přínosů nejnovějšího technického vývoje, avšak významné politické události, jako např. útoky v září roku 2001, změnily rozsah projektu, a konečný systém se velmi liší od toho, který se původně plánoval.

## Rozsah a koncepce auditu

### 05

Důvody pro zpoždění a navýšení výdajů oproti původním plánům, jakož i obtíže, na něž projekt narazil, Komise hlásila například od roku 2001 v každé výroční zprávě o činnosti GR pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost a následně GR pro vnitřní věci.

## Připomínky

### 09

Rada přijala rozhodnutí vybudovat SIS II na základě studie proveditelnosti realizované v roce 1998 a na základě četných konzultací mezi členskými státy. Uvedené konzultace vyvrcholily švédsko-belgickou iniciativou, jež připravila půdu pro první právní základ SIS II. Ve svém rozhodnutí Rada stanovila jako datum zahájení provozu konec roku 2006. Komise se daného legislativního procesu nijak formálně neúčastnila.

Kromě zpráv o pokroku a hlavních potížích projektu podávaných v každé výroční zprávě o činnosti od roku 2001 vysílala Komise členským státům upozornění ve sděleních z roku 2001 a 2003, kde poukázala na rizika spojená se stanoveným termínem a na předpoklady, které by se musely naplnit (a nakonec se nenaplnily), aby byl termín dodržen.

Ve sdělení z roku 2001 (COM(2001) 720) a posléze (se všemi podrobnostmi) ve studii proveditelnosti vypracované externím dodavatelem byly pečlivě posouzeny potřeby, jež by měl systém v provozu uspokojovat, dostupné technické možnosti a jejich dopad, harmonogram a rozpočet projektu a rovněž rizika a omezení spojená s jeho vývojem.

Na tomto základě se Rada rozhodla pro jednu z navržených možností realizace (avšak ne pro tu, která byla doporučena ve studii proveditelnosti), aby se projekt v roce 2003 posunul vpřed.

Právní rámec SIS II byl dokončen až koncem roku 2006.

### 10

Počáteční termín stanovený Radou skutečně nebyl realistický, jelikož byl určen primárně na základě politických úvah, a nikoli na základě stabilního souboru požadavků na systém a důsledné technické analýzy pracovní zátěže.

**11**

Každý harmonogram SIS II vycházel z nejlepších informací, jež byly v danou chvíli k dispozici, a byl předem prodiskutován s členskými státy.

Po přijetí právního základu bylo jediným parametrem specifikací, který procházel vývojem, třídění podle velikosti, tedy parametr, který je spojen s využíváním systémů ze strany členských států. Toto riziko, jež bylo posuzováno v rámci celého projektu ve světle používání SIS1+ novými členskými státy, opravdu vyvstalo z důvodu intenzivnějšího využívání, než se původně očekávalo. I kdyby však SIS II byl dodán podle původního harmonogramu přijatého Radou v roce 2001, systém by si vyžadoval aktualizaci třídícího systému v tomtéž rozsahu, v jakém byla provedena v rámci prodloužení projektu v roce 2010 (viz obrázek 7) (konečná hodnota delta).

**14**

Od 16. prosince 2002 je v rámci GŘ pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost zřízeno nové oddělení pro rozsáhlé informační systémy, jež má využívat synergií mezi hlavními IT projekty v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, a to systémy SIS II, EURO-DAC a VIS (Vízový informační systém).

**15**

Komise souhlasí s tím, že v prvních letech nebyl na projekt vyčleněn dostatek personálu a že pracovníci podílející se na projektu SIS II vykazovali potřebné nasazení i kompetence, ale byli stále přetížení. Na celkový nedostatek zaměstnanců v GŘ pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost obecně, a v rámci SIS II zejména, poukazovalo několik po sobě jdoucích výročních zpráv o činnosti tohoto generálního ředitelství.

Komise se však nedomnívá, že by se míra fluktuace lišila od fluktuace v jejích srovnatelných útvech. Za zmínku stojí, že klíčové osoby, jako je programový referent, působily v projektu od počátku do konce.

**16**

Co se týče odbornosti týmu, Komise by ráda připomněla, že tým pro projekt SIS II byl složen především z pracovníků, kteří se dříve podíleli na předchozích projektech SIS1 v členských státech, nebo kteří před nástupem do Komise pracovali pro IT společnosti. Stejně odborné zázemí bylo k dispozici projektu VIS. Určité podpory se GŘ pro vnitřní věci dostalo také od GŘ pro informatiku, GŘ pro informační společnost a GŘ pro podniky a průmysl, zejména pak během prvních let projektu. Nedostatek interních zdrojů v oblasti řízení kvality byl kromě toho vyrovnán zvláštní smlouvou se společností Unisys, jež byla podepsána již ve velmi rané fázi projektu (v dubnu 2002).

Komise trvá na tom, že tato zakázka byla řízena efektivně. Jako příklad lze uvést, že Komise od počátku využívala každotýdenních schůzek s dodavatelem k tomu, aby vyjádřila nespokojenost s kvalitou výstupů a požadovala přijetí nápravných opatření. Změnu projektového manažera na straně dodavatele Komise požadovala (a také jí docílila) již v říjnu roku 2005. Jak je však zmíněno v důkazních materiálech pro Sněmovnu lordů uvedených v poznámce pod čarou č. 22, personální stav nedovoloval předpokládat nedostačující práci dodavatele a předejít jí. V poznámce pod čarou č. 21 stojí, že podle zjištění Útvaru interního auditu chyběl k řízení stále většího počtu externě zadávaných úkolů dostatek zaměstnanců.

**17**

K přerušení zakázky na několik málo měsíců došlo v návaznosti na napadení rozhodnutí o jejím udělení jedním z uchazečů, který využil svého práva a obrátil se na Soudní dvůr. Hodnocení nabídek proběhlo podle zveřejněných kritérií a metodiky, které byly známy a uznány všemi uchazeči, kteří se rozhodli se do řízení přihlásit.

Závěry předsedy Soudního dvora byly vyneseny v rámci žalobního řízení, ve kterém Soudní dvůr zásadně zaujímá definitivní postoj až po úplném sporném řízení, ale musí zaujmout předběžné stanovisko, tak aby mohl být vydán příkaz, a musí tak učinit bez plného slyšení ve věci samé. Závěry jsou tedy relevantní pouze pro uvedené žalobní řízení, ale nedovolují nikomu vyvozovat konečné stanovisko Soudního dvora, ba v žádném případě předjímat konečné rozhodnutí. Metoda hodnocení tak nebyla nikdy u Soudního dvora ověřována, neboť navrhovatel svou žádost stáhl.

Hodnocení nabídek proběhlo podle zveřejněných kritérií a metodiky.

Neexistují žádné důkazy, že by měl výpočet váženého průměru (či nikoli) u bodového hodnocení položek s pevnou cenou odlišný výsledek. Z metodického hlediska neexistuje pro rozhodování na základě více kritérií výběru ideální řešení.

Komise s jistotou konstatuje, že obdržela dvě nabídky, které si byly velmi podobné; při rozhodování byla dodržena příslušná pravidla. Jiná pravidla mohla vést k jinému rozhodnutí, ale Komise byla vázána pravidly, jež byla zvolena.

### 19

Provozní testy systému (neúspěšné) v roce 2008 představovaly pouze jednu fázi testování systému SIS II. Struktura testů systému SIS II byla koncipována tak, aby bylo možné u testů postupně navyšovat úroveň složitosti. Takovýto zkušební přístup svou podstatou umožňuje v určité dané fázi zjistit potíže, které nebyly odhaleny dříve (kvůli pouhé povaze dosud provedených testů). Celkovým záměrem je využít různých fází (ideálně všech) k zachycení všech potenciálních problémů dříve, než půjde systém do výroby. Tak tomu bylo v roce 2008 a také během závěrečné fáze projektu po roce 2009 (přístup k testování totiž zůstal po celou dobu projektu nezměněn).

Díky přidělení dalších pracovních míst od roku 2007 mohl projektový tým přijmout více pracovníků s odpovídajícími zkušenostmi.

### 22

Komise upozorňuje, že výbor SISVIS se rovněž zabýval Vízovým informačním systémem, a na diskusi o SIS II tak zbylo méně času. Odborníci zabývající se SIS II v tomto směru pociťovali frustraci. Většina záležitostí, jež by měla být za normálních okolností projednána ve výboru SISVIS, byla ve skutečnosti prodiskutována v Radě v rámci Pracovní skupiny pro SIS-TECH, která měla na starost problematiku SIS 1. Mnoho technických otázek spojených se SIS II mohlo mít potenciální dopad na SIS 1, a právě proto mnohé členské státy trvaly na tom, aby se dané otázky projednaly i v rámci skupiny SIS-TECH.

## 23

Prostředí, ve kterém byl vyvíjen projekt SIS II, bylo méně příznivé, než tomu bylo v případě GŘ pro daně a celní unii. Důvodů pro to bylo mnoho. Jedním z nich byla skutečnost, že systém SIS II se zakládal na předchozím systému a měl složitou strukturu správy. Svou roli sehrály rovněž politické úvahy související s celkovým přístupem některých členských států k rozšíření schengenského prostoru a neustále se měnící požadavky na systém.

## Rámeček 2

Celkové okolnosti vývoje NCTS a SIS II se podstatně lišily z hlediska politických a institucionálních aspektů. Systém NCTS byl kromě toho vyvíjen v prostředí, které stavělo na dlouholeté tradici spolupráce s členskými státy (která se zrodila počátkem 90. let). Důvěru mezi všemi zainteresovanými partnery upevňovaly po léta zavedené sítě.

## 24 a)

Komise připouští, že na projekt v jeho počáteční fázi nevyčlenila dostatek pracovníků, a na tuto skutečnost bylo zcela jednoznačně poukázáno ve výroční zprávě o činnosti generálního ředitelství.

Komise potvrzuje, že nebyla konečným uživatelem systému ani nebyla koncovým uživatelem systémů VIS a EURODAC. Proto se musela spoléhat na vstupy členských států, které měli poskytovat jednak vnitrostátní zástupci na schůzích národních projektových manažerů a pracovních skupin *ad hoc*, jednak vnitrostátní experti, kteří byli Komisi dáni k dispozici jakožto vyslaní národní odborníci.

## 24 c)

Komise podporovala a organizovala přímý kontakt mezi hlavním vývojovým dodavatelem a členskými státy, ale takovýto kontakt/interakci bylo třeba situovat do určitého rámce (podle doporučení vyplývajících z metodiky a osvědčených postupů pro projekty IT). Dodavatelé byli zastoupeni ve výboru a na schůzích národních projektových manažerů, které se konaly nejméně jednou měsíčně. Dokumenty také procházely formálním cyklem revize, který odborníkům z členských států umožňoval posuzovat technické specifikace, jež se posléze oficiálně předkládaly ke schválení výboru SISVIS.

Co se týče poskytnutí smlouvy, jeden z členů konsorcia HP/S se proti tomuto poskytnutí postavil.

## 24 d)

Rada rozhodla o nutnosti SIS II v roce 2001 a tento postoj ve svých pozdějších závěrech nezměnila, přičemž zavedení SIS II soustavně označovala za „absolutní prioritu“.

## 25 a)

Po přerušení provozního testování systémů v roce 2008 z důvodu četných problémů s centrálním systémem začala Komise počínaje lednem 2009 uplatňovat globální přístup k řízení programu SIS II. Učinila tak proto, aby ve vývoji centrálního systému a systémů členských států zajistila potřebnou konzistentnost. (KOM(2009) 133). V rámci tohoto přístupu byl ustaven neformální orgán, tzv. Rada pro globální řízení projektu, sestávající z omezeného počtu (osmi) vnitrostátních odborníků. Tato rada měla posilovat spolupráci a poskytovat přímou vnitrostátní podporu centrálnímu projektu SIS II. Rada ve svých závěrech o SIS II ze zasedání ve dnech 26. a 27. února 2009 tento globální přístup uvítala.

## 25 b)

Díky většímu počtu pracovníků, které Komise na projekt přidělila po roce 2007, se zlepšilo řízení projektu a související komunikace.

## 26

Komise plně podporuje zjištění Centra pro evropská politická studia (CEPS), pokud jde o komplexní strukturu správy SIS II. Ve své práci CEPS uvádí, že „... dokonce ani poté, co byla Evropské komisi svěřena pravomoc řídit projekt SIS II a co se rozšířil postup spolurozhodování, který dále posílil legislativní úlohu Komise a Evropského parlamentu, nebyly (některé) členské státy ochotny vzdát se kontroly nad nástrojem, který je natolik významný pro řízení bezpečnosti a migrace. Objevily se strategie usilující o zachování odpovědnosti za projekt. V tomto směru se například znásobil počet expertních skupin a byl představen návrh SIS 1 + RE na „mezivládní“ alternativu k SIS II“.

## 28

Nad tím, že velká část respondentů, kteří se zúčastnili průzkumu, neměla žádné povědomí o rozhodovací struktuře, na níž se členské státy dohodly, může Komise vyjádřit jen politování.

## 29

Komise se domnívá, že primární příčinou zpoždění a vyšších nákladů byla skutečnost, že požadavky na systém se neustále vyvíjely (většinou na žádost členských států). Vyvíjející se požadavky se rovněž značně promítly do řízení zakázky, jelikož si vyžádaly několikero úprav smlouvy, což také komplikovalo vztah s dodavatelem, který musel neustále reagovat na měnící se požadavky. Změny v požadavcích také zvyšovaly pracovní zátěž Komise při řízení zakázky.

## 30

Komise souhlasí s tím, že následné změny požadavků na systém si žádaly změny ve smlouvě o vývoji, a to přispívalo ke zpoždění. Čas strávený dohodami na požadavcích a na přijímání příslušných právních nástrojů nemohla Komise nijak ovlivnit.

## 32

Změna kapacity systému nebyla dána zpožděním, ale naopak ke zpoždění přispěla. K úpravě kapacity došlo především proto, že členské státy prováděly vyšší počet operací, než původně předpokládaly (čímž byla nepřímo prokázána přínosnost SIS). Předmětné sedminásobné zvýšení kapacity (tzn. stávající kapacita systému může být rozšířena na 100 milionů záznamů) se také nutně promítlo do termínu a nákladů. Tím se opět prokazuje, že hlavní příčinou zpoždění a vyšších nákladů byla nestabilita požadavků na systém.

## 34

Komise se domnívá, že na vývoj nákladů by se mělo nazírat v širším kontextu. Každý odhad se zakládal na pozměněném souboru požadavků. Požadavky na SIS II a velikost tohoto systému se v průběhu projektu výrazně měnily, a to většinou v návaznosti na žádosti členských států / konečných uživatelů:

- u SIS II se původně předpokládalo, že bude spuštěn s maximálně 15 miliony záznamů, ale jeho kapacita byla navýšena na 70 milionů záznamů (přičemž systém může být v případě potřeby ještě dále rozšířen až na 100 milionů),
- přístup k testování byl přehodnocen a byla do něho zahrnuta zkouška shody u každého vnitrostátního systému,

- do zavedení testovacího plánu se musely zapracovat mezníkové testy 1 a 2 nařízené Radou, což vedlo k delšímu trvání a dodatečným úkolům, které projekt prodražily,
- Součástí nového přístupu k migraci požadovaného Radou po roce 2010 bylo nouzové řešení, jež vyžadovalo, aby byl převodník schopen převádět nejen údaje ze SIS 1 do SIS II, ale i obráceně, což opět vedlo k dalším nákladům.

## 36

Komise se vždy snažila podávat jasný obraz o nákladech na základě dostupných informací. Činila tak především v rámci ročního rozpočtového procesu a také v každé zprávě o pokroku SIS II. Účetní dvůr uvádí příklad sítě: posun ke specializované síťové infrastruktuře založené na virtuální soukromé síti v síti s-TESTA namísto původně plánovaného využití již existující infrastruktury v síti s-TESTA (eurodomény), který si vyžádaly členské státy, se do rozpočtu promítl skutečně velmi výrazně. Používání eurodomény, jak Komise původně plánovala a jak je tomu v případě systému EURODAC, by bylo podstatně levnější. Náklady na síť mohla Komise přehodnotit až v roce 2005, když už byla známa konečná koncepce sítě, a také tak učinila, a to v dokumentu KOM(2005) 236. Náklady na síť se ale i tak každoročně uváděly v návrhu rozpočtu, který se předkládá rozpočtovému orgánu.

## 40

Náhrada škody, již měl dodavatel uhradit, byla vypočtena po zevrubném vyhodnocení smluvní situace jak právní službou Komise, tak externí advokátní kanceláří. V té době odpovídala vypočtená částka maximální právně možné výši.

## 41

Řídící struktura programu a projektu od hlavního vývojového dodavatele před rokem 2009 několikrát nedostála smluvním závazkům. Komise bez váhání zažádala, aby bylo v projektovém řízení hlavního dodavatele provedeno několik změn.

## 42

Komise souhlasí s tím, že změny požadavků na systém vedly ke zvýšení nákladů. Zapříčinily rovněž zpoždění.

## 43

Příklad Účetního dvora ilustruje, jaký dopad měly nestabilní požadavky na systém.

## 44

Veškerá zvýšení nákladů v důsledku dodatků (12, 13 a 15) odpovídají hlavním změnám v požadavcích na projekt, konkrétně co se týče: velikosti a kapacity SIS II, výkonnosti, přístupu k migraci, přístupu k testování, podpory členských států během testování či podpory, jež měla být poskytována na provozní řízení systému. Komise se domnívá, že navrhovaný přístup v podobě balíčku prací může fungovat pouze tehdy, když jsou všechny požadavky známy od samého počátku. V tomto případě tomu tak ale nebylo, jelikož požadavky na SIS II byly nestabilní. Zvýšení nákladů, jež souviselo s odlišnou koncepcí sítě či novými požadavky na kapacitu, by přístup založený na balíčku prací nezabránil.

## Společná odpověď na body 45 a 46

Již v době uzavření prvního dodatku ke smlouvě označila Komise za důvod změny v zakázce formou jednacího řízení technické aspekty (tj. technickou blokadu s vítězem původního řízení). Pokud však jde o první dodatek, dvě možnosti, které jsou stanoveny ve finančním nařízení („hodnota dodatečných služeb maximálně 50 %“ a „technická blokada“), byly stejnou měrou oprávněné a relevantní. Za těchto okolností se Komise v případě prvních změn rozhodla uplatnit první možnost. K druhé možnosti se Komise uchýlila až tehdy, když tato zůstala možností jedinou.

## 47

Komise se domnívá, že přístup založený na souboru jednotlivých komponent je vhodnější tam, kde je možné ho uplatnit, a zejména pokud jsou požadavky na systém stabilní, avšak v případě SIS II toto neplatilo. U SIS II se kromě toho jedná o velmi komplexní, „zakázkový“ systém, jenž je spojen s migrací z předchozího systému. Přístup založený na souboru jednotlivých komponent by býval vedl k výrazným problémům při předávání, potažmo k problému odpovědnosti, kdy by se dodavatel jedné komponenty mohl vyhýbat odpovědnosti tak, že by z technických potíží vinil ostatní, údajně zmetkové komponenty. Volba neuplatnit přístup založený na souboru jednotlivých komponent byla tudíž záměrná (a plně transparentní, jelikož výzvu k účasti v nabídkovém řízení přezkoumávali rovněž odborníci z členských států). Kromě toho je nutno poznamenat, že v době, kdy byl projekt zahájen, nebyla v Komisi metodika RUP zavedena.

## 48

Dodavatel v některých fázích zakázky neodvážel svou práci uspokojivě, a podle smlouvy platil pokuty.

## 49

Komise se domnívá, že jednání o dodatku č. 15 byla vedena v souladu s osvědčenými postupy pro jednací řízení.

Zda byly ceny původně navržené dodavatelem dvakrát tak vysoké, či nikoli, není podstatné. Podstatná je konečná výše ceny, k níž jednání vedla, a právní záruka nejlepších zákaznických cen v případě, kdy by v průběhu realizace/dodávání došlo k jakýmkoli odchylkám. Další zárukou toho, že se v řízení dosáhlo nejlepší možné ceny, je skutečnost, že Komise porovnávala ceny vzorku položek s položkami, které používá v rámci svých rámcových smluv GŘ pro informatiku.

Komise znovu opakuje svou domněnku, že zvolené řešení bylo z finančního hlediska skutečně přiměřené.

## 53

Jak Účetní dvůr podotýká, SIS II byl projektem IT vyvíjeným pro členské státy, nikoli pro Komisi, a proto se na něj nevztahoval režim Komise pro správu IT zavedený po roce 2004. Navzdory tomu se GŘ pro informatiku až do konce roku 2008 systematicky účastnilo měsíčních zasedání Rady pro řízení projektu. Chybělo pouze v období od května do října 2008. GŘ pro informatiku navíc každý rok dostávalo informace o vývoji SIS II v rámci postupu „*schema directeur*“.

## 54

Když jí byla svěřena odpovědnost za projekt, Komise musela zahájit vývoj SIS II na základě ekonomické analýzy projektu vypracované Radou, již chybělo důkladné hodnocení všech nákladů, očekávaných přínosů a alternativ.

### 54 a)

Právní nástroje SIS II stanoví, že za vývoj vnitrostátních systémů jsou odpovědné členské státy. Během projektu byly Radou zřízeny dvě skupiny, které měly sledovat pokrok (včetně nákladů) v členských státech a podávat o něm zprávy. Jednalo se o Pracovní skupinu pro SIS II a o Přátele SIS II. Komise byla členem těchto dvou skupin a soustavně se snažila získat o národních projektech informace, avšak bez úspěchu.

Ve sdělení z roku 2003 bylo jasné stanoveno, že náklady na vývoj SIS II se rozdělí mezi Unii a členské státy. Konkrétně v něm byl stanoven také rozpočet na vývoj centrálních systémů, ale náklady na vývoj vnitrostátních systémů toto sdělení neodhadovalo, jelikož vývoj systémů členských států stálo mimo jeho mandát. Komise neměla nad danými náklady žádnou kontrolu ani o nich neměla žádné informace (s výjimkou případů, kdy byly spolufinancovány z Fondu pro vnější hranice).

### 54 b)

Komise nesouhlasí s tím, že měla poté, co Rada přijala rozhodnutí, pro projekt předložit novou analýzu přínosů. V té době bylo přijímání počátečního právního základu pro SIS II ve výlučné pravomoci Rady.

### 54 c)

Možnost rozšíření SIS 1 vyloučila sama Rada ve svém rozhodnutí ze dne 6. prosince 2001 o vývoji Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (2001/886/SVV). Komise se daného legislativního procesu nijak formálně neúčastnila.

### 56

Co se týče financování vývoje v členských státech, Komise se v roce 2011 intenzivně snažila zmírnit riziko zpoždění z důvodu nedostatku finančních zdrojů pro členské státy tím, že vyzvala vnitrostátní orgány, aby SIS II dávali větší přednost v rámci svých národních přidělů z Fondu pro vnější hranice (EBF), nebo tím, že zorganizovala výzvu k předkládání návrhů pro mimořádná opatření spadající do akcí Společenství v rámci EBF, v jejímž rámci se osmi členským státům, které to nejvíce potřebují, poskytují dodatečné prostředky ve výši dalších 7,5 milionu EUR (jedná se o státy s velmi nízkými přiděly z EBF anebo státy, jejichž prostředky z EBF byly vyčerpány v souvislosti s dalšími klíčovými prioritami v oblasti vnějších hranic). Tyto projekty byly zahájeny na konci roku 2011.

### 57

Členské státy oznámily, že SIS II je významným přínosem z hlediska výkonu a kapacity.

Komise potvrzuje, že riziko poškození pověsti v případě selhání vývoje se zvyšovalo ke konci projektu, na což poukazují i výhrady vznesené ve výročních zprávách o činnosti GŘ pro vnitřní věci v letech 2008 až 2012. To je odrazem úvah nad řádným finančním řízením (nikoli plýtváním vynaložených investic).

### 58

Stejně jako velká většina respondentů se i Komise domnívá, že SIS II měl významné doplňkové funkce, jež koncovým uživatelům přinášely okamžité a viditelné praktické výhody oproti SIS 1.

### 59

Komise je názoru, že SIS II přináší uživatelům v porovnání s předchozím systémem významné funkční i jiné výhody.

Například velikost záznamu v SIS II je díky mnohem bohatšímu obsahu (například fotografiím, kopiím evropských zatýkacích rozkazů atd.) v průměru výrazně větší než v SIS 1, aniž by při přenosu těchto záznamů docházelo ke zpomalení výkonu. SIS 1 nebyl pro nakládání s takovými záznamy staveň.

SIS II také nabízí možnost vyřizovat velký objem přímých dotazů na centrální databázi (240 dotazů za vteřinu), zatímco SIS 1 žádnou takovou funkci neměl. Pět členských států se u všech svých operací v rámci SIS II spoléhá výhradně na tuto funkci.

### 60

Rozsah problémů, na něž projekt SIS II narazil, vešel ve zřejmost až ve fázi neúspěšného testu OST (na konci roku 2008), kdy začínal centrální systém spolupracovat s podskupinou vnitrostátních systémů. Komise vznesla k systému SIS II výhradu ve výroční zprávě o činnosti GR pro vnitřní věci za rok 2008 a vyhlásila akční plán.

V rámci přístupu, na němž se společně dohodli všichni zúčastnění, Komise ve spolupráci s členskými státy a za pomoci Rady pro globální řízení projektu přehodnotila požadavky na třídění podle velikosti, provedla technické změny, jež měly u systému zlepšit odolnost a spolehlivost, a změnila rovněž způsob, jakým se měl SIS II testovat a jakým měla proběhnout sama migrace.

Na konci tohoto procesu, který si skutečně vyžádal čas, ale zároveň proběhl, jak nejrychleji to bylo možné, přijala Komise nový, realistický harmonogram, jež všechny zainteresované strany odsouhlasily a na jehož základě byl vývoj projektu SIS II dokončen.

### 61

V únoru 2009 Rada opět potvrdila, že rychlý vstup v platnost SIS II je stále absolutní prioritou. (Viz poznámka pod čarou č. 63.)

Na základě podrobné zprávy předsednictví a Komise o budoucím směřování SIS II, jež obsahovala analýzu dopadu, jaký by měly dva scénáře mimo jiné na výdaje z rozpočtu EU, a analýzu technické proveditelnosti a rizik, se Rada v červnu 2009 rozhodla ve vývoji SIS II pokračovat.

### 62

V dokumentu SEK(2010) 436 v konečném znění Komise vysvětlila, že vývoj SIS II vycházející z řešení SIS 1 + RE bude mít pravděpodobně velký vliv na vnitrostátní projekty. Jelikož tyto náklady by mohly odhadnout jediné členské státy u každého jednotlivého projektu, tyto náklady nebyly ve srovnávací zprávě zohledněny.

### 63

Komise by ráda upozornila na to, že začlenění dvou mezníkových testů, jak požadovala Rada ve svých závěrech z června 2009, vedlo k prodloužení a prodražení projektu.

### 66

Komise vyvodila ponaučení z projektu SIS II ve svém sdělení z roku 2010 (KOM(2010) 385, s. 27) a v návrhu na zřízení specializované agentury zaměřené na řízení a vývoj rozsáhlých informačních systémů v této politické oblasti (KOM(2010) 93).

## 67

Komise by ráda zdůraznila, že když byl projekt SIS II zahájen, metodika pro řízení projektu PM<sup>2</sup> či jiná jí podobná metodika neexistovala.

## 68 a)

Revize Smlouvy znamená, že o jakékoli nové legislativě týkající se vývoje rozsáhlých informačních projektů budou rozhodovat Rada a Parlament na základě návrhu Komise. V roce 2001 toto neplatilo.

## 69 a)

Financování vývoje a provozu systémů na centrální úrovni a na úrovni členských států je upraveno v návrzích, které Komise předložila v roce 2011 ve vztahu k víceletému rámci na období 2014–2020 (KOM(2011) 749, s. 8).

## Závěry a doporučení

### 70 a)

Na rizika spojená se stanoveným termínem a na předpoklady, které by se musely naplnit (a nakonec se nenaplnily), aby byl termín dodržen, Komise členské státy upozorňovala ve sděleních z roku 2001 i 2003.

### 70 b)

Komise ve zlomových okamžicích projektu systematicky přehodnocovala odhady nákladů, pokud si to žádaly nové skutečnosti, a podávala transparentní informace o rozpočtových otázkách:

- v roce 2005 v souvislosti s přehodnocením nákladů sítě (KOM(2005) 236)),
- v květnu 2009 ve společné zprávě Komise a předsednictví o dalším směřování SIS II (dokument Rady 10005/09),

- v dubnu 2010 ve zprávě o celkovém harmonogramu a rozpočtu pro zprovoznění Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (SEK(2010) 436),
- v září 2010 ve zprávě o celkovém harmonogramu a rozpočtu pro zprovoznění Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (SEK(2010) 1138).

Kapitolu o čerpání rozpočtu navíc obsahovala každá zpráva o pokroku od roku 2003.

### 70 c)

Příčinou zpoždění a vyšších nákladů byla skutečnost, že požadavky na systém se neustále vyvíjely (většinou na žádost členských států). Vyvíjející se požadavky se rovněž značně promítly do řízení zakázky, jelikož si vyžádaly několikero úprav smlouvy, což také komplikovalo vztah s dodavatelem, který musel neustále reagovat na měnící se požadavky.

### 70 d)

Nedostatek pracovníků byl obecně pozorován v celé oblasti politiky, která se velmi rychle vyvíjela.

### 70 f)

Totéž oddělení GŘ pro vnitřní věci, jako pracovalo na projektu SIS II, na základě téže smlouvy a s týmiž dodavateli dodalo jiný rozsáhlý IT systém (VIS) za atmosféry, kdy s členskými státy pobíhala konstruktivní a harmonická spolupráce, aniž by bylo rozhodování narušováno nesrovnalostmi či problémy. Totéž lze říci o vývoji systému EURODAC.

Pro špatné vztahy s partnery v rámci SIS existovaly důvody (například předchozí systém, složitá struktura správy, nerealistické politické vedení projektu atd.).

### 70 g)

Nad tím, že mnoho zainteresovaných stran nebylo dostatečně obeznámeno se způsobem, jakým bylo rozhodování v souvislosti s projektem SIS II organizováno, může Komise vyjádřit jen politování.

Složitá struktura správy byla zdrojem potíží pro řízení projektu.

### 70 h)

V průběhu celého projektu SIS II Komise plně dodržovala pravidla finančního nařízení a vyjednávala v nejlepším zájmu unijního rozpočtu.

### 71

Komise by ráda připomněla, že členské státy vypracovaly ekonomickou analýzu projektu a provedly potřebná přípravná hodnocení v mezivládním rámci. Rada přijala rozhodnutí vybudovat SIS II na základě studie proveditelnosti vypracované v roce 1998 a na základě četných konzultací mezi členskými státy. Uvedené konzultace vyvrcholily švédsko-belgickou iniciativou, jež připravila půdu pro první právní základ SIS II.

K právnímu zpochybňování či přezkumu takovýchto právních předpisů pocházejících z Rady neměla Komise žádnou pravomoc. Jedinou povinností Komise bylo rozhodnutí Rady provést. Rovněž je třeba připomenout, že Rada při mnoha příležitostech opětovně potvrzovala, že zprovoznění SIS II je absolutní prioritou.

Když byla pověřena tím, aby SIS II vyvinula, zadala Komise studii proveditelnosti, která měla posoudit potřeby, jež by měl nový systém v provozu uspokojovat, dostupné technické možnosti a jejich dopad, harmonogram a rozpočet projektu a rovněž rizika a omezení spojená s jeho vývojem.

Částku 500 milionů EUR, kterou cituje Účetní dvůr, není Komise schopna potvrdit. Vzhledem k tomu, že náklady členských států nespádaly do okruhu vývoje, který byl centrálně financován z rozpočtu EU, neexistoval žádný důvod, proč by se měly zahrnout do finančních výkazů připojených k legislativnímu návrhu. Odhadování nebo sledování vnitrostátních výdajů na SIS II se po Komisi nepožadovalo.

Pokud si to žádaly nové skutečnosti, Komise ve zlomových okamžicích projektu systematicky přehodnocovala odhady nákladů a vždy podávala transparentní informace o rozpočtových otázkách; k této otázce viz bod 70 písm. b).

### 72

Komise potvrzuje, že z vývoje rozsáhlých informačních systémů skutečně vyvodila několik důležitých ponaučení, která již aplikovala, zejména pak v koncepci balíčku opatření pro inteligentní hranice. Na tento projekt je však z výše uvedených důvodů nutno nahlížet jako na projekt specifické povahy.

### Doporučení 1

Toto doporučení, které odráží její organizaci správy IT aplikovanou od roku 2010, může Komise přijmout. Přesněji řečeno, uvedenými otázkami se během analýzy IT projektů pečlivě zabývá Rada pro řízení projektů v oblasti informačních systémů (zřízená na konci roku 2010). Obsahuje-li některá nová iniciativa Komise složku IT, je ve fázi posouzení dopadů konzultováno také generální ředitelství odpovědné za informační technologie (GŘ pro informatiku).

## Doporučení 2

Toto doporučení, které odráží její organizaci správy IT aplikovanou od roku 2010, může Komise přijmout. Do procesu racionalizace IT, jež Komise zahájila v roce 2010, již byly zahrnuty všechny IT projekty řízené Komisí bez ohledu na zdroj jejich financování. Ve sdělení SEK(2011) 1500 se připomíná, že „*kromě projektu pro konsolidaci infrastruktury, který bude spuštěn ve všech útvarech, se do procesu racionalizace zapojí všechny informační systémy Komise, včetně úřadů a výkonných agentur, financované z **provozního i správního rozpočtu***“.

Pokud jde o rozsáhlé IT projekty náležející Komisi, mechanismy správy zavedené od roku 2010 zajišťují jejich pečlivé kontrolování nejen ze strany GR pro informatiku, ale také ze strany „Rady pro řízení projektů v oblasti informačních systémů“, jejímiž členy jsou nejen ostatní horizontální GR, nýbrž i pět generálních ředitelství, jež zastupují různé typy politik. Konkrétně na oblast „transevropských systémů“ (viz také odpověď na doporučení 6) dohlíží *výbor na vysoké úrovni pro IT*.

## Doporučení 3

Toto doporučení, které odráží její organizaci správy IT aplikovanou od roku 2010, může Komise přijmout. Podle pravidel pro správu IT, jež byla zavedena v roce 2010, jsou generální ředitelství před zahájením projektu povinna předložit Radě pro řízení projektů v oblasti informačních systémů ekonomickou analýzu projektu nebo koncepční dokument, v němž musí mimo jiné podrobně popsat, jak je u daného projektu nastavena struktura správy. Zmíněná rada věnuje zvláštní pozornost tomu, zda jsou ve správě projektu řádně zastoupeni uživatelé. Radě pro řízení projektů v oblasti informačních systémů se kromě toho musí každoročně podávat zpráva o všech projektech tak, aby se zajistilo důsledné sledování provedených prací a možných odchylek od původního rozsahu, harmonogramu a rozpočtu.

## Doporučení 4

Toto doporučení, které odráží její organizaci správy IT aplikovanou od roku 2010, může Komise přijmout. Komise uplatňuje metodiku řízení projektů PM<sup>2</sup> a výstupy projektu již nabízejí záznamy o alternativách, odhadech nákladů, zdrojích atd. U všech projektů s celkovými náklady vlastnictví převyšujícími 500K (nad 5 let) je třeba Radě pro řízení projektů v oblasti informačních systémů předložit ekonomickou analýzu projektu / koncepční dokument a každoročně podávat zprávy.

## Doporučení 5

Toto doporučení, které odráží její organizaci správy IT aplikovanou od roku 2010, může Komise přijmout. Výstupy projektu PM<sup>2</sup> již skutečně zahrnují čtyři typy záznamů, kterých mohou projektoví manažeři využívat. Jedná se o záznamy rizik, záznamy o vystavení, záznamy o rozhodnutích a záznamy o změnách. Dokumenty ke každému projektu (ekonomická analýza projektu, koncepční dokument, zprávy o pokroku atd.) jsou navíc přístupné přes centrální systém zvaný GOVIS.

## Doporučení 6

Toto doporučení, které odráží její organizaci správy IT aplikovanou od roku 2010, může Komise přijmout. To se odráží v „doménovém“ přístupu, který se v rámci racionalizace IT uplatňuje od roku 2010. Systémy byly seskupeny podle domén (např. „řízení grantů“, „finanční řízení“, „zadávání zakázek“ atd.). V současné době existuje 19 domén, z nichž každá má svého vedoucího, který je v dané oblasti odpovědný za sbližování a racionalizaci. Nové systémy musí před zahájením vývoje odsouhlasit vedoucí příslušné domény, aby se zajistil jejich soulad se strategií dané oblasti a jejich soudržnost se stávajícími systémy.

### Doporučení 7

Toto doporučení, které odráží její organizaci správy IT aplikovanou od roku 2010, může Komise přijmout. Útvary Komise nyní pracují na definici projektové struktury, přičemž vychází z uceleného souboru opakovaně použitelných komponent. Několik takových komponent již bylo určeno, a jakmile budou k dispozici, jejich používání bude pro nové systémy nebo systémy procházející rozsáhlou revizí povinné. V současné době se zjišťují chybějící, avšak nezbytné komponenty. GŘ pro informatiku nedávno zřídilo úřad pro strukturu. V programu ISA a v poslední době také v *Nástroji pro propojení Evropy* se rovněž doporučuje, aby se k uspokojování obecných potřeb intenzivněji využívalo průřezových společných služeb (např. bezpečných přenosů, elektronických podpisů, sémantických nástrojů).

### Doporučení 8

Komise může toto doporučení přijmout. S poznatky vyplývajícími z auditu Účetního dvora budou seznámena i ostatní generální ředitelství, a to na úrovni provozu i vedení, a o poznatcích budou prostřednictvím odpovídajících sítí zpraveny rovněž příslušné agentury.

Dopad SIS II bude posouzen v roce 2016 (tři roky po uvedení do provozu), jak vyžaduje právní základ (čl. 50 odst. 4 a 5 nařízení (ES) č. 1987/2006 a čl. 66 odst. 4 a 5 rozhodnutí 2007/533/SVV).

## JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

### Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:  
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:  
v zastoupeních Evropské unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/represent_cs.htm))  
a v delegacích Evropské unie v zemích mimo EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm));  
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese [http://europa.eu/europedirect/index\\_cs.htm](http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm)  
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (\*).

(\*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

### Placené publikace:

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

### Předplatné:

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_cs.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm)).

Schengenský informační systém obsahuje informace o osobách a majetku, které využívají pohraniční stráž a policie zemí schengenského prostoru. Účetní dvůr v této zprávě zkoumá, jak Komise řídila projekt na vývoj nového Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II). Ve zprávě se vysvětluje, proč byl systém dodán o více než šest let později, než se plánovalo, a s náklady, které osmkrát překročily původní odhad rozpočtu.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

