

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Специален доклад № 7/2009

(съгласно член 248, параграф 4, втора алинея от Договора за ЕО)

Управление на фазата на разработване и валидиране на
програма „Галилео“

придружен от отговорите на Комисията

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Акроними	
Резюме	I—XII
Въведение	1—2
Предистория на програма „Галилео“	3—29
Началото (преди 1999 г.)	3—8
Дефиниране (1999—2002 г.)	9—12
Разработване и валидиране в рамките на съвместно предприятие „Галилео“ (2003—2006 г.)	13—26
Фазата на разработване и валидиране след съвместно предприятие „Галилео“ (след 2006 г.)	27—29
Подход и обхват на одита	30—33
Констатации и оценки	34—74
Провал на преговорите за концесия	35—42
Закъснения и превишаване на бюджета на дейностите в областта на технологичното развитие	43—50
Ограничена полза от дейностите в областта на изследванията и технологичното развитие	51—57
Интегрирането на ЕГССНП е само отчасти успешно	58—65
Незадоволително управление от страна на публичния сектор	66—74
Закljučения и препоръки	75—86
Приложение I — Европейска космическа агенция	
Приложение II — Факти, цифри и илюстративни примери, свързани с ЕГССНП	
Приложение III — Международно сътрудничество във връзка с програма „Галилео“	

Приложение IV — Критерии, използвани от ЕСП за оценка на управлението от страна на публичния сектор на процеса по отдаване на концесия на „Галилео“, и обобщени оценки

Приложение V — Речник на използваните термини в доклада

Отговори на Комисията

АКРОНИМИ

БВП	Брутен вътрешен продукт
ГНСС	Глобална навигационна спътникова система
ЕГССНП	Европейска геостационарна служба за навигационно покритие
ЕКА	Европейска космическа агенция
ЕО	Европейски общности
ИНТОСАЙ	Международна организация на върховните одитни институции
6РП	Шеста рамкова програма на Европейската общност за изследвания, технологично развитие и демонстрации, допринасящи за създаването на европейско изследователско пространство и иновации (2002—2006 г.)
ARTES	Програма за усъвършенствани изследвания в областта на телекомуникационните системи
CNES	Национален център за космически изследвания
CS	Търговска услуга
EOIG	Оперативна и инфраструктурна група на ЕГССНП
GCC	Контролен център на „Галилео“
GCS	Наземна инфраструктура за контрол
GIOVE	Елемент от валидирането в орбита на програма „Галилео“
GMS	Наземно оборудване на мисията
GPS	Глобална позиционираща система
GSA	Европейски надзорен орган на ГНСС

GSTB	Изпитателен стенд на система „Галилео“
HoT	Heads of terms (Основни елементи от публично-частното партньорство за програма „Галилео“)
IOV	Валидиране в орбита
JTI	Съвместна технологична инициатива
NRSCC	Национален център за дистанционно наблюдение на Китай
OS	Общодостъпна услуга
PB-Nav	Управителен съвет на програмите за спътникова навигация
PFI	Частна финансова инициатива
PRS	Публично регулирана услуга
PwC	ПрайсуотърхаусКупърс (PricewaterhouseCoopers)
RTD	Научни изследвания и технологично развитие
SAR	Издирвателни и спасителни операции
SESAR	Програма за изследване на управлението на въздушното движение в единното европейско небе
SoL	Безопасност на човешкия живот
TEN-T	Трансевропейска транспортна мрежа

РЕЗЮМЕ

I. Програмите ЕГССНП и „Галилео“ са въведени в средата на 90-те години с цел установяване на европейска глобална навигационна спътникова система (ГНСС). ЕГССНП представлява регионална допълваща спътникова система за Европа, която подобрява сигналите на съществуващите навигационни спътникови системи като GPS. Понастоящем програма „Галилео“ се разработва като европейска глобална спътникова навигационна система.

II. С оглед на управлението на фазата на разработване и валидиране на програма „Галилео“ Европейската комисия и Европейската космическа агенция (ЕКА) създадоха специфична структура — съвместното предприятие „Галилео“, което функционира от септември 2003 г. до края на 2006 г. През 2007 г. дейностите, извършвани от съвместното предприятие „Галилео“, са прехвърлени към агенция на Общността, а именно Европейския надзорен орган на ГНСС.

III. В много аспекти програма „Галилео“ е единствена по рода си: тя представлява първото тясно сътрудничество между ЕКА и Комисията по толкова обширна програма; също така това е първата индустриална програма, управлявана на европейско ниво, а Комисията за първи път участва в публично-частно партньорство.

IV. Преговорите с представители на частния сектор относно договор за концесия са преустановени в началото на 2007 г., а през есента на същата година Парламентът и Съветът вземат решение да преориентират програмата. Налице е петгодишно изоставане по отношение на технологичното развитие. До края на 2008 г. нито един спътник не е изстрелян, а прогнозните разходи за фазата на разработване и валидиране са почти удвоени от 1,1 на 2,1 милиарда евро. По време на извършения одит на фазата на разработване и валидиране на програма „Галилео“ Палатата провери:

- i) кои фактори са довели до провала на преговорите за концесия;
- ii) кои фактори са причинили закъсненията и превишаването на разходите, засягащи технологичното развитие;
- iii) до каква степен програма „Галилео“ се е възползвала от разходите за изследователска и развойна дейност;
- iv) доколко съвместно предприятие „Галилео“ е успяло да интегрира програма ЕГССНП в „Галилео“;
- v) дали управлението на програма „Галилео“ е било задоволително.

V. Палатата достигна до заключението, че управлението на фазата на разработване и валидиране е било незадоволително. Програма „Галилео“ е срещала трудности на различни нива:

- i) Съвместното предприятие „Галилео“ не е действало като стабилен управителен орган на програмата, а и никой друг орган не е бил натоварен с тази задача. Предприятието не е постигнало по-голямата част от своите цели, въпреки че причините за това са се дължали на фактори извън контрола на съвместното предприятие.
- ii) Програмата не разполага със сериозен финансов партньор и надзорен орган: Комисията не е участвала активно в управлението на програмата, като я е оставила без ръководна фигура.
- iii) Поради различните им очаквания от програмата държавите-членки са защитавали собствените си национални индустрии и са блокирали решения. Постигнатите компромиси са довели до проблеми в изпълнението, забавяния и в крайна сметка до превишени разходи.

VI. Подготовката и концепцията на публично-частното партньорство са неадекватни. Поради тази причина съвместното предприятие „Галилео“ е

трябвало да преговаря за публично-частно партньорство, което е било неосъществимо.

VII. Задачата на съвместното предприятие „Галилео“ да извършва надзор над дейностите за технологично развитие е била сериозно възпрепятствана от проблеми при управлението, непълен бюджет, забавяния, както и от организацията на фазата на разработване и валидиране в областта на индустрията.

VIII. Ограничените ползи от резултатите на програма „Галилео“ в областта на изследователската и развойна дейност се дължат на редица фактори, а именно периодите на прекъсване на дейността, неприложимостта на Шеста рамкова програма (6РП) по отношение на финансирането на дейности за развитие на пазара, липсата на общ подход за пазарно развитие, както и забавянията в изпълнението.

IX. Интегрирането на програма ЕГССНП в „Галилео“ е само отчасти успешно поради факта, че пълномощията на съвместното предприятие „Галилео“ не са били ясно установени. Решението за включване на ЕГССНП в преговорите за концесия е забавило изпълнението на тази програма, тъй като институционалната ѝ рамка не е била ясна, а съвместното предприятие „Галилео“ не е полагало достатъчно усилия за пазарното ѝ развитие.

X. Управлението на програмата е било незадоволително. Липсва ясно установено разпределение на отговорностите между участниците във фазата на разработване и валидиране на програмата (държавите-членки на ЕС и на ЕКА, Комисията, съвместно предприятие „Галилео“ и ЕКА). Комисията не е поела съответната водеща роля при разработването и управлението на „Галилео“.

XI. За да е възможно успешното преориентиране на програмите ЕГССНП и „Галилео“, за което е взето решение в средата на 2007 г., Комисията трябва значително да подобри управлението им. В настоящия доклад са

включени редица препоръки, които имат за цел да подпомогнат Комисията в тази задача.

XII. На последно място, ако ЕС вземе решение за изпълнението на други големи инфраструктурни програми, Комисията трябва да разполага с подходящите механизми на управление.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. В настоящия доклад се разглежда дейността на Европейския съюз в областта на спътниковата навигация в периода 2003—2006 г.

2. Стратегията за спътникова навигация на Европейския съюз се състои от две програми: ЕГССНП¹ и „Галилео“.

- а) ЕГССНП е регионална система за Европа, която наблюдава и коригира сигналите, изпращани от съществуващите навигационни спътникови системи², като подобрява тяхната точност и извършва оценка на надеждността им.
- б) понастоящем програма „Галилео“ се разработва като европейската глобална спътникова навигационна система (ГНСС). Това е европейският вариант на американската система GPS и представлява съвместна инициатива на Европейската комисия и Европейската космическа агенция (ЕКА) (вж. приложение I).

ПРЕДИСТОРИЯ НА ПРОГРАМА „ГАЛИЛЕО“

Началото (преди 1999 г.)

3. Историята на създаването на „Галилео“ започва през 1994 г. с предложението на Европейската комисия за ангажиране на ЕС в областта на спътниковата навигация³. Въз основа на това предложение през

¹ Европейска геостационарна служба за навигационно покритие.

² GPS (глобална позиционираща система) е глобална навигационна спътникова система (ГНСС), която е разработена и експлоатирана от министерство на отбраната на Съединените щати; ГЛОНАСС представлява разработена от бившия Съветски съюз ГНСС, която в момента се управлява от космическите войски на Руската федерация.

³ COM(94) 248 — Спътникови навигационни услуги: европейският подход.

декември 1994 г. Съветът на Европейския съюз приканва Комисията да предприеме необходимите действия⁴.

4. Първоначалната стратегия на Комисията за разработването на ГНСС включва два етапа. По време на първия етап (ГНСС 1) се разработва система, която допълва съществуващите системи GPS и ГЛОНАСС. Тази система, позната като ЕГССНП, включва три транспондера на геостационарни спътници и мрежа от наземни станции, които покриват цялата територия на Европа и се използват за подобряване на точността на GPS и ГЛОНАСС (вж. бележка под линия 2), както и за оценка на надеждността на техните сигнали.

5. За първи път ЕГССНП се прилага през 1994 г. като програма на ЕКА, финансирана от различни източници (държави-членки на ЕКА, Европейска комисия, Евроконтрол, както и известен брой национални оператори от гражданската авиация и други организации⁵). Първоначално ЕГССНП е предвидена като демонстрационна система, но постепенно се взема решение да бъде трансформирана в предоперативна, а след това и в оперативна програма (вж. също така приложение II).

6. По време на втория етап (ГНСС 2) е предвидено прилагането на гражданска глобална навигационна спътникова система, позната като „Галилео“. Накрая тя ще включва 30 спътника в орбита на височина приблизително около 23 000 км, както и мрежа от наземни станции. „Галилео“ ще предлага пет нива на услуги (вж. каре 1).

⁴ Резолюция на Съвета на Европейския съюз от 19 декември 1994 г. за европейския принос към разработването на глобална навигационна спътникова система (ГНСС).

⁵ Събрани в оперативната и инфраструктурна група на ЕГССНП (EOIG).

Каре 1 — Петте услуги на „Галилео“

Общодостъпната услуга (OS) ще бъде безплатна за потребителите и ще предоставя конкурентна на другите системи ГНСС информация за определяне на местоположението и за синхронизация.

Услугата за безопасност на човешкия живот (SoL) ще предоставя усъвършенствани характеристики (включително функция за цялост на системата, тоест своевременно предупреждаване в случай на по-ниско ниво на точност) и по-добре сертифициране; услугата ще се предлага с гаранция на обслужване, предназначена за основните видове транспорт като авиационния и морския.

Търговската услуга (CS) ще предоставя достъп до два допълнителни (кодирани) сигнала, така че да се постигне по-добър пренос на данни и да се гарантира по-добра точност за потребителите.

Публично регулираната услуга (PRS) ще предоставя информация за определяне на местоположението и за синхронизация на специфични потребители, за които се изисква висока степен на непрекъснатост на услугата (напр. бърза помощ, службите за сигурност и военните сили); тази услуга ще е с контролиран достъп.

На последно място посредством услугата за издирвателни и спасителни операции (SAR) „Галилео“ добавя своя принос към спътниковата система за издирвателни и спасителни действия (Cospas-Sarsat). Сателитите на „Галилео“ ще могат да улавят сигнали от аварийни маяци, намиращи се на кораби, на самолети или идващи от лица и, от друга страна, ще препраща обратно информация до националните спасителни служби, които ще са в състояние да локализируют мястото на произшествие.

7. Съществуват три причини, довели до създаването на „Галилео“:

- а) политическа („Галилео“ е израз на волята за създаване на независима европейска глобална навигационна спътникова система);
- б) икономическа („Галилео“ е счетена за икономическа устойчива програма, и създаването ѝ е обосновано от прогнози за значими икономически и социални ползи);

в) технологична („Галилео“ е предвидена да бъде най-усъвършенстваната навигационна система в действие).

8. В началото програма „Галилео“ се състои от четири фази (вж. **таблица 1**):

- а) техническо дефиниране;
- б) разработване и валидиране;
- в) разполагане;
- г) търговска експлоатация (оперативна фаза).

Дефиниране (1999—2002 г.)

9. Програма „Галилео“ стартира през 1999 г., след като Съветът одобрява фазата на дефиниране⁶. По време на тази фаза Комисията и ЕКА предприемат технически проучвания, проучвания за предварително разработване и за приложимост. Финансирането от бюджета на Европейските общности се извършва основно чрез четвърта и пета програма за научни изследвания и развойна дейност⁷. Финансирането от ЕКА е предоставено посредством програмата GalileoSat.

⁶ Резолюция на Съвета от 19 юли 1999 г. относно участието на Европа в ново поколение спътникови навигационни услуги — фаза на дефиниране на „Галилео“.

⁷ Решение № 1110/94/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 април 1994 г. относно четвъртата рамкова програма на Европейската общност за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (1994—1998 г.) (ОВ L 126, 18.5.1994 г., стр. 1); Решение № 182/1999/ЕО на европейския парламент и Съвета от 22 декември 1998 г. относно петата рамкова програма на Европейската общност за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (1998—2002 г.) (ОВ L 26, 1.2.1999 г., стр. 1).

10. През ноември 2000 г.⁸ Комисията представи пред Европейския парламент и Съвета резултатите от фазата на дефиниране. В тях се съдържат конкретни предложения относно дефинирането на системата, нейните икономически и финансови аспекти, както и структурата на нейното управление. Времевият график за следващите фази на „Галилео“ е определен както следва (вж. също така **таблица 1**):

- а) фазата на разработване и валидиране ще продължи от 2001 до 2005 г.;
- б) фазата на разполагане ще протече от 2006 до 2007 г.;
- в) фазата на търговската експлоатация фаза ще започне през 2008 г.

В съобщението на Комисията се предвижда програма ЕГССНП да започне да функционира през 2003 г.

⁸ COM(2000) 750 от 22 ноември 2000 г. — съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно програма „Галилео“.

Таблица 1 — Фази на програма „Галилео“, така както са предвидени през ноември 2000 г.

Фази и основни цели	Първоначален срок	Структура на управление ¹
<u>Фаза на дефиниране</u> <u>Технически дейности</u> – технически проучвания – предварително технологично разработване <u>Други дейности</u> – подготовка на структурите на управление за следващата фаза – проучвания за приложимост във връзка със стопанското и правното развитие – международни споразумения	1999—2000 г.	Европейската комисия и ЕКА поотделно и координирано посредством управителния съвет на програмата (РМВ), програмната служба на „Галилео“ (GPO) и временната структура за подпомагане на „Галилео“ (GISS)
<u>Фаза на разработване и валидиране</u> <u>Технически дейности</u> – подробно дефиниране на космическото, наземното и потребителското оборудване – разработване и построяване на експериментални спътници и минимално наземно оборудване – валидиране „в орбита“ на системата <u>Други дейности</u> – безвъзмездни средства за изследвания (БРП) – бизнес план за развитие на дейностите – преговори за концесия – интегриране на ЕГССНП – международни споразумения	2001—2005 г.	Европейска комисия и ЕКА чрез съвместно предприятие „Галилео“
<u>Фаза на разполагане</u> <u>Технически дейности</u> – монтаж и изстрелване на спътници – инсталиране на пълно наземно оборудване <u>Други дейности</u> – търговско развитие	2006—2007 г.	Европейски надзорен орган на ГНСС (GSA) + концесионер
<u>Фаза на търговска експлоатация</u> <u>Технически дейности</u> – подновяване на спътници – експлоатация на центрове – поддръжка <u>Други дейности</u> – търговски дейности	2008 г. +	Европейски надзорен орган на ГНСС (GSA) + концесионер

¹ В настоящата таблица не са отразени измененията на структурата на управление на „Галилео“, предложени в скорошни (2007 г.) съобщения на Комисията и резолюции на Съвета.

11. В същото съобщение Комисията отбелязва, че „проучванията на разходите и ползите показват, че „Галилео“ е икономически рентабилна програма и предизвиква достатъчно интерес, за да направи ненужно допълнителното публично финансиране под формата на субсидии от 2007 г.“ Общата стойност на разходите за системата „Галилео“ е трябвало да бъде 3,3 милиарда евро (вж. **таблица 2** за подробно описание по категории). Комисията разглежда публично-частното партньорство като основен фактор за успеха на програма „Галилео“. В съобщението се подчертава също така и необходимостта от спешно приемане на политическо решение за продължаване на програмата по време на Европейския съвет в Ница през декември 2000 г.

12. Съгласно искането на Съвета на Европейския съюз, формулирано в резолюцията му от 5 април 2001 г., Комисията възлага извършването на няколко проучвания във връзка с бизнес план за развитието на „Галилео“. В тях се препоръчва използването на концесията като модел на публично-частно партньорство⁹. Съветът одобри избора на концесия като начин на финансиране на фазите на разполагане и експлоатация на програма „Галилео“ и през март 2002 г. прие „да положи усилия, за да се гарантира разпределение, според което максимум 1/3 от разходите за фазата на разполагане ще се покрият от бюджета на Общността, а минимум 2/3 ще бъдат поети от частния сектор.

Разработване и валидиране в рамките на съвместно предприятие „Галилео“ (2003—2006 г.)

Цел

13. От техническа гледна точка фазата на разработване и валидиране се състои от *технологичното разработване* на част от системата —

⁹ Така нареченото публично-частно партньорство DBFO (проектиране-изграждане-финансиране-експлоатация), при което частноправният субект възстановява поетите от него разходи посредством потребителски такси или плащания за наличност.

първоначална основна мрежа от спътници, състояща се от два експериментални и четири действащи спътника, прилежащо наземно оборудване и тестово оборудване за потребители — което дава възможност за валидиране на системата посредством извършването на тестове в орбита и на земята (наричано също така валидиране в орбита или IOV). ЕКА отговаря за осъществяването на дейностите по технологичното разработване чрез нейната програма GalileoSat.

14. Успоредно с технологичното разработване по време на фазата на разработване и валидиране Комисията се насочва към други дейности за улесняване ползването на системата от бъдещите ѝ потребители, за да се подготви за следващите фази на програмата, като направи търговски разработки и мобилизира средства. Ранното разработване на оборудване за потребители е счтено за ключов елемент на последващото ползване на „Галилео“ с оглед генерирането на преки постъпления. Ето защо Комисията се насочва към привличане на участници от частния сектор посредством публично-частно партньорство. В допълнение се поставя акцент от една страна върху финансирането на изследователски и технологични развойни дейности чрез Шеста рамкова програма за изследвания (6РП)¹⁰ с цел да се подкрепи технологичното и търговското развитие, а от друга страна върху използването на ЕГССНП като предшестваща програма, която да подготви пазара за „Галилео“. Системата ЕГССНП ще предоставя регионални услуги, подобни на три от бъдещите пет услуги на „Галилео“, а именно OS, SoL и SAR (вж. каре 1).

¹⁰ Решение № 1513/2002/ЕО от 27 юни 2002 г. относно шестата рамкова програма на Европейската общност за изследвания, технологично развитие и демонстрации, допринасящи за създаването на европейско изследователско пространство и иновации (2002—2006 г.) (ОВ L 232, 29.8.2002 г., стр. 1).

Съвместното предприятие „Галилео“ — инструмент за управление на фазата на разработване и валидиране

15. Управлението на фазата на разработване и валидиране е поверено на съвместното предприятие „Галилео“, което представлява специална структура, създадена от Комисията и ЕКА след одобрение от Съвета на Европейския съюз и съвета на ЕКА. Решението на Съвета на ЕС за цялостното стартиране на фазата на разработване и валидиране е взето едва през март 2002 г.¹¹, тоест 15 месеца по-късно от предвиденото. Това закъснение е причинено от продължителните преговори между държавите-членки относно използването на системата за военни цели, както и относно финансирането от частния сектор и участието му в програмата. Официалното одобрение от страна на Съвета на ЕКА за стартирането на фазата на разработване и валидиране отново е отложено до май 2003 г. Това се дължи на дългото обсъждане между страните членки на ЕКА по повод участието на техните индустрии в програмата. Съвместното предприятие „Галилео“ е създадено с регламент на ЕО през май 2002 г.^{12 13}, като основополагащият акт е подписан през юни 2003 г., а предприятието започва своята дейност през септември 2003 г.

16. Основният мотив за създаването на съвместното предприятие „Галилео“ е необходимостта от координационна платформа между ЕКА и Комисията. Съществуват и редица други причини¹⁴ като нуждата от

¹¹ Предварителното одобрение за някои от дейностите е дадено през април 2001 г.

¹² Регламент на Съвета (ЕО) № 876/2002 от 21 май 2002 г. за създаване на съвместното предприятие „Галилео“ (ОВ L 138, 28.5.2002 г., стр. 1).

¹³ Член 171 от Договора за създаване на ЕО: „Общността може да създаде смесени предприятия или всякакви други структури, необходими за ефективното осъществяване на научните изследвания, технологичното развитие и демонстрационните програми“.

¹⁴ Регламент (ЕО) № 876/2002; Заключение на Европейския съвет от март 2001 г.; COM(2001) 336 от 20 юни 2001 г. — Предложение за регламент на Съвета относно създаване на съвместното предприятие „Галилео“.

управление на програмата от един орган и възможността за привличането на частно финансиране за фазата на разработване и валидиране. Все пак, въпреки че с подписването на меморандум за разбирателство частният сектор показва готовност да участва с максимално финансиране до 200 милиона евро във фазата на разработване и валидиране¹⁵, тези намерения никога не се материално конкретизирани.

17. Както е постановено в неговия устав, съвместното предприятие „Галилео“ има за цел:

- а) да осъществява надзор на всички дейности по програма „Галилео“, предвидени за фазата на разработване и валидиране;
- б) да извършва всички необходими промени в светлината на последните достижения по време на фазата на разработване и валидиране;
- в) да подготви фазите на разполагане и експлоатация.

18. Основните задачи на съвместното предприятие „Галилео“ съгласно неговия устав са:

- а) управление на тръжна процедура, която да доведе до сключване на договор за концесия;
- б) надзор над дейностите на ЕКА в областта на технологичното разработване;
- в) инициране и управление на изследователски дейности;
- г) интегриране на ЕГССНП в „Галилео“.

19. В началото съвместното предприятие „Галилео“ се състои само от двама членове учредители, ЕКА и Комисията. След това през октомври 2004 г. към предприятието се присъединява и Националният център за

¹⁵ Съображение 13 от Регламент (ЕО) № 876/2002.

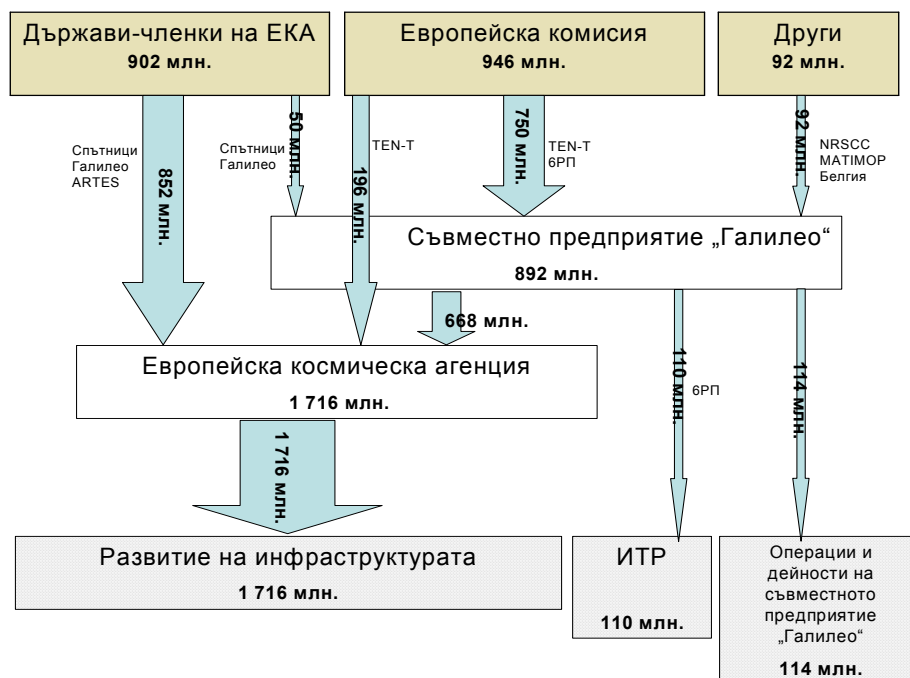
дистанционно наблюдение на Китай (NRSCC), който е последван от израелската компания MATIMOP през септември 2005 г. (вж. също така приложение III). Структурата на управление на съвместното предприятие „Галилео“ е представена във фигура 2.

Финансиране

20. По време на фазата на разработване и валидиране европейските средства (от трансевропейската транспортна мрежа¹⁶ и БРП) преминават през съвместното предприятие „Галилео“, докато ЕКА участва във финансирането чрез своите програми GalileoSat и ARTES (фигура 1). От 1999 до 2007 г. предназначенията средства за „Галилео“ достигат 1,94 милиарда евро.

¹⁶ Регламент (ЕО) № 2236/95 на Съвета от 18 септември 1995 г. относно общите правила за отпускане на финансова помощ от Общността в областта на трансевропейските мрежи (ОВ L 228, 23.9.1995 г., стр. 1); Решение № 1692/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 1996 г. относно общностните насоки за развитието на трансевропейска транспортна мрежа (ОВ L 228, 9.9.1996 г., стр. 1), изменено с Решение № 1346/2001/ЕО (ОВ L 185, 6.7.2001 г., стр. 1).

Фигура 1: Фаза на разработване и валидиране на „Галилео“ — Финансиране (1999—2007 г.)¹



¹ Китайският и израелският принос представляват участие в основния капитал на съвместното предприятие „Галилео“ (съответно с 5 милиона и с 4 милиона евро), както и предоставяне на средства за финансиране на дейности в националните им индустрии (чрез договори с ЕКА). Тази възможност не е използвана напълно.

Източник: Прогнозни оценки на Европейската сметна палата.

Напредък

21. През октомври 2004 г. Комисията изпраща съобщение до Парламента и до Съвета относно напредъка на програмата¹⁷. Това съобщение се подготвя основите за дискусия на срещата на Съвета по въпросите на транспорта през декември 2004 г., на която е взето решение да се премине към фазата на разполагане на програмата. Комисията не представя актуализиран времеви график, въпреки че на този етап

¹⁷ COM(2004) 636 окончателен, Съобщение от Комисията до Европейския парламент и Съвета — преминаване към фазите на разполагане и експлоатация на европейската спътникова радионавигационна програма.

технологичното развитие вече е изостанало от първоначалния план с около три години.

22. В съобщението се посочва, че съвместното предприятие „Галилео“ „успешно е приключило процедурата за подбор на бъдещ концесионер“. Фазата на сключване на договор за концесия обаче е продължена до края на януари 2005 г. Освен това през февруари 2005 г. съвместното предприятие „Галилео“ не е направило своя избор между двата консорциума, кандидатстващи за концесия¹⁸. Тогава кандидатите предлагат да участват заедно в обединен консорциум. Съвместното предприятие „Галилео“ приема това предложение през юни 2005 г. и кандидатите представят съвместна оферта.

23. Между юли и декември 2005 г. преговорите за концесия и дейностите за технологично развитие са спрени поради намесата на някои от държавите-членки. Несъгласията между държавите-членки засягат състава на обединения консорциум, кандидат за договора за концесия, както и местонахождението на централите на дейност на системата, наземната инфраструктура и седалището. През декември 2005 г. е постигнато споразумение след участието на посредник¹⁹, а преговорите с обединения консорциум започват през януари 2006 г.

24. На 28 декември 2005 г. успешно е изстрелян първият експериментален спътник, наречен GIOVE-A, който осигурява достъп до честотите на „Галилео“, предоставени от Международния съюз по далекосъобщения.

¹⁸ Консорциумите Eurely и iNavsat. Трети предварително селектиран консорциум, ръководен от Eutelsat, се оттегля от фазата на подбор през лятото на 2004 г.

¹⁹ През октомври 2005 г. заместник-председателят на Европейската комисия назначава бивш член на Комисията за медиатор — Съобщение за пресата IP/05/1345.

25. През юни 2006 г.²⁰ Комисията публикува актуализиран времеви график за „Галилео“²¹. Предвижда се фазата на разработване и валидиране да продължи до началото на 2009 г., а фазата на разполагане да се състои през 2009 и 2010 г. (тоест с разлика от три години в сравнение с първоначалния график). В съобщението се посочва също така, че бюджетът за фазата на разработване и валидиране се увеличава на 1,5 милиарда евро (с 400 милиона евро повече от първоначалния бюджет). По отношение на преговорите за концесия Комисията декларира: „Придобитият опит ясно ни показва, че концесията е най-доброто решение предвид специфичните характеристики на програмата. [...] Преди края на 2006 г. ще са финализирани оценката на разходите и постъпленията и приносът от страна на публичния сектор. Освен това ще бъде утвърден финансовият план и ще са фиксирани основните клаузи на договора.“

26. През ноември 2006 г. участниците в преговорите от съвместно предприятие „Галилео“ и представителите на обединения консорциум постигат съгласие относно основните елементи от публично-частното партньорство за програма „Галилео“, наречени Heads of Terms (HoT) v.1. Става въпрос за първата версия на необвързващо споразумение. Този документ на съвместното предприятие „Галилео“ се приближава в най-голяма степен до договор за концесия.

Фазата на разработване и валидиране след съвместното предприятие „Галилео“ (след 2006 г.)

27. В края на 2006 г. съвместното предприятие „Галилео“ счита, че „успешно е изпълнило основните задачи“²². В края на декември 2006 г.²³

²⁰ COM(2006) 272 от 7 юни 2006 г. — Съобщение от Комисията до Европейския парламент и Съвета — Преглед на програма „Галилео“.

²¹ Комисията публикува за първи път този времеви график в „бележка до редакторите“ в Съобщение до пресата IP/05/1345 от 25 октомври 2005 г.

²² Съобщение до пресата на съвместното предприятие „Галилео“ от 30 ноември 2006 г. — Следваща стъпка на програма „Галилео“; Предаване

се прекратява съществуването на съвместно предприятие „Галилео“, като дейностите му са прехвърлени към Европейския надзорен орган на ГНСС, създаден през юли 2004 г. с цел да управлява обществените интереси в областта на европейските програми по ГНСС и да действа като регулаторен орган за програмите по време на фазата на разполагане и оперативната фаза на програмата „Галилео“²⁴. С прехвърлянето на тази дейност се изменя ролята на Европейския надзорен орган на ГНСС, което не е предвидено по време на неговото създаване.

28. Преговорите за концесия с обединения консорциум са прекъснати в началото на 2007 г. В съобщение от май 2007 г.²⁵ Европейската комисия признава, че програмите ЕГССНП и „Галилео“ са натрупали значително закъснение (пет години спрямо първоначалния график) и надхвърлят предвидения бюджет. През 2007 г. Съветът на Европейския съюз²⁶ взема решение да преориентира програмата: разполагането на системата понастоящем е предвидено за 2013 г. Финансирането се поема изцяло от бюджета на Общността (вж. таблица 2), а ЕКА ще е упълномощеният орган по обществените поръчки. Въз основа на това Европейският парламент и Съветът приемат регламент за продължаване на

на управлението от съвместно предприятие „Галилео“ към Европейския надзорен орган на ГНСС.

²³ Регламент (ЕО) № 1942/2006 на Съвета от 12 декември 2006 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1321/2004 за създаване на структури за управление на европейските спътникови радионавигационни програми (ОВ L 367, 22.12.2006 г., стр. 18); Регламент (ЕО) № 1943/2006 на Съвета от 12 декември 2006 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 876/2002 относно създаване на съвместно предприятие „Галилео“ (ОВ L 367, 22.12.2006 г., стр. 21).

²⁴ Регламент (ЕО) № 1321/2004 на Съвета от 12 юли 2004 г. за създаване на структури за управление на европейските сателитни радионавигационни програми (ОВ L 246, 20.7.2004 г., стр. 1).

²⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — „Галилео“ на кръстопът: изпълнение на европейските програми за Глобална навигационна спътникова система, SEC(2007) 624, 16 май 2007.

²⁶ Резолюции и заключения на Съвета от 6—8 юни, 1—2 октомври и 29—30 ноември 2007 г.

изпълнението на програмите за ГНСС²⁷. На 1 юли 2008 г. Комисията публикува покана за изразяване на интерес за закупуването на инфраструктура за системата „Галилео“, като са посочени шест рубрики (поддръжка на системата, наземна инфраструктура на мисията, наземна инфраструктура за контрол, космическа инфраструктура (спътници), услуги по изстрелване в орбита и операции). След предварителен подбор на подходящи кандидати в края на 2008 г. бяха получени първоначални предложения. Предвижда се процесът на състезателен диалог да приключи през 2009 г.

Таблица 2 — Оценка на разходите за „Галилео“

	Първоначална оценка в млн. евро (COM(2000) 750)	Актуализирана оценка на разходите в млн. евро (COM(2007) 261 и документи на ЕКА)
Фаза на дефиниране	80	80
Фаза на разработване и валидиране	1 100	2 100
Разполагане	2 150	3 400
Общо	3 330 <i>(от които 1 800 млн. се поемат от публичния сектор)¹</i>	5 580 <i>(всички разходи се поемат от публичния сектор)²</i>

¹ Годишните оперативни разходи, включително подмяната на мрежата от спътници, са оценени на 220 милиона евро.

² Плащанията за наличност (фиксирана част) за оперативни разходи, поддръжка и обновяване на лихви по дълга до 2030 г. са оценени на 5 300 милиона евро.

29. В своето съобщение от май 2007 г. Комисията подробно анализира провала на преговорите за концесия. Документът има за цел да обоснове

²⁷ Регламент (ЕО) № 683/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (EGNOS и „Галилео“) (ОВ L 196, 24.7.2008 г., стр. 1).

преориентирането на програмата. В този контекст в него се предоставя неизчерпателен списък на някои от причините за неуспеха на преговорите. Обърнато е внимание на факта, че предположенията на Комисията относно времевия график, бюджета, прехвърлянето на пазарния риск и на риска, свързан с проектирането, „вероятно са били оптимистични“. В съобщението се подчертават и други проблеми като управлението от страна на публичния и частния сектор и фактът, че националните интереси на държавите-членки са имали предимство пред дългосрочните стратегически цели на програмата. Въпреки това в него не се разглеждат въпроси като подготовката за публично-частно партньорство (в това число времева рамка и експертни знания) и отчитането — фактори, на които е обърнато внимание по-нататък в настоящия доклад.

ПОДХОД И ОБХВАТ НА ОДИТА

30. Палатата извърши одит на управлението на фазата на разработване и валидиране на програма „Галилео“ като провери по-специално:

- а) кои фактори са довели до провала на преговорите за концесия;
- б) кои фактори са причинили закъсненията и превишаването на разходите, засягащи технологичното развитие;
- в) до каква степен програма „Галилео“ се е възползвала от разходите за изследователска и развойна дейност;
- г) доколко съвместното предприятие е успяло да интегрира програма ЕГССНП в „Галилео“;
- д) дали управлението на програма „Галилео“ е било задоволително.

31. Одитът обхваща периода, по време на който съвместното предприятие „Галилео“ управлява фазата на разработване и валидиране (септември 2003—декември 2006 г.), като се фокусира по-специално върху мандата на съвместното предприятие, процеса на установяването му и

управлението на възложените му задачи. Одитната дейност беше извършена между 2007 и 2008 г. Палатата проследи развитието на програмата, включително нейното преориентиране, до края на 2008 г.

32. Палатата събра одитни доказателства посредством документни проверки и интервюта, проведени в съвместното предприятие „Галилео“, Комисията и ЕКА, както и чрез интервюта с други заинтересовани страни като представители на държавите-членки, европейския надзорен орган на ГНСС (GSA), бенефициенти на изследователски проекти, представители на европейската космическа индустрия, компании, кандидати за сключване на договора за концесия, и консултанти, наети от съвместното предприятие „Галилео“.

33. С оглед да оцени качеството на управлението на изследователската и развойна дейност от страна на съвместното предприятие, Палатата извърши проучване с участието на 482 бенефициенти от един или повече изследователски проекта, финансирани в рамките на приоритетната област на 6РП „Аеронавтика и космическо пространство“.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

34. Одитните констатации по-долу се отнасят до различни задачи на съвместното предприятие „Галилео“ по време на фазата на разработване и валидиране (точки 35—65), както и до въпроси, свързани с публичното управление (точки 66—74). Всеки раздел подробно описва целите на съвместното предприятие, които се използват като критерии за резултатите. След това Палатата извършва оценка на причините, поради които съвместно предприятие „Галилео“ не е постигнало по-голямата част от своите цели. Когато това е било уместно, за критерий е използван опитът от други съществуващи програми, проекти или организации. В други случаи са използвани общоприети принципи за управление на проекти. По-специално за въпросите, разгледани в точки 35—42, Палатата е приложила одитни критерии, извлечени от добрите практики в

областта на установяване на публично-частни партньорства²⁸
(вж. приложение V за повече подробности относно този анализ).

Провал на преговорите за концесия

Цел

35. Най-важната задача на съвместното предприятие „Галилео“ е да договори публично-частно партньорство, в рамките на което частният сектор да инвестира заедно с Европейската комисия в създаването и ползването на инфраструктурата на „Галилео“. Първоначално е предвидено концесионерът (съответните частни компании) да бъде посочен преди края на 2004 г., така че съвместното предприятие да приключи преговорите през 2005 г., а Надзорният орган на ГНСС да възложи договора за концесия до края на същата 2005 г.

Резултати

36. Както е предвидено, съвместното предприятие „Галилео“ стартира процеса за отдаване на концесия на няколко етапа (предварителен подбор, подбор, преговори). През април 2004 г. съвместното предприятие публикува първата серия тръжна документация, след което организира състезателен диалог и предоставя на участниците в търга проект на договор за концесия и оценъчни критерии.

37. Съвместното предприятие не е успяло да избере предпочитан участник в търга нито през октомври 2004 г., нито след удължаване на фазата на подбор, през февруари 2005 г. Преговорите започват чак през януари 2006 г., след като участниците в търга се обединяват в един консорциум.

38. Крайният срок за възлагане на договора за концесия е продължаван два пъти, от декември 2005 г. до декември 2006 г. и след това до

²⁸ Указания на ИНТОСАЙ за добри практики за одита на частното/публичното финансиране и концесии (изменени) — ноември 2007 г.

декември 2007 г. В началото на 2007 г. Комисията и Надзорният орган на ГНСС решават да прекратят преговорите.

Причини за провала

39. Подготовката и концепцията на публично-частното партньорство са неадекватни. Поради тази причина съвместното предприятие „Галилео“ е трябвало да преговаря за публично-частно партньорство, което е било неосъществимо.

Подготвителна дейност

40. Държавите-членки и третите страни разполагат със значителен опит с проекти в рамките на публично-частно партньорство. Съгласно този опит добрите практики включват следните елементи:

- а) адекватна подготовка: публичният сектор следва ясно да дефинира изискванията във връзка с проекта, да оцени възможностите на частния сектор, да проучи потенциалните ползи, да разгледа алтернативните начини за покриване на нуждите, да проучи подходящото разпределение на риска, да вземе предвид стойността на разходите и предполагаемата рентабилност, както и да представи в общи линии икономическата обосновка на проекта. Изборът на конкретен вид публично-частно партньорство следва да се предшества от подходяща оценка на риска;
- б) достатъчен времеви график: опитът на други организации²⁹ подсказва, че дефинирането на ясен подход за публично-частното партньорство и за позициите на публичния сектор отнема повече от година, дори и за проекти в публично-частно партньорство, които не са толкова сложни като Галилео;

²⁹ Практики в Обединеното кралство в областта на публично-частното партньорство/частната финансова инициатива.

- в) подходящи ресурси за управление: управлението на проекти в рамките на публично-частно партньорство изисква наличието на навременно избран специализиран екип с подходящи компетенции;
- г) поддържане на ефективна конкурентна среда;
- д) извършване на редовна проверка на текущия проект в публично-частно партньорство с оглед да се гарантира, че ресурсите продължават да бъдат оптимизирани.

41. По време на подготвителната фаза на публично-частното партньорство за „Галилео“ Комисията не е приложила някои от тези добри практики³⁰:

- а) адекватна подготовка: въпреки извършването на различни проучвания Комисията не е разгледала опцията за традиционна обществена поръчка и не е изготвила сравнителен показател за публичния сектор³¹. Освен това Комисията не е проучила предварително как рискът би могъл да се разпредели по реалистичен начин между публичния и частния сектор; в кой етап от проекта или за кои дейности на програма „Галилео“ публично-частното партньорство може да бъде най-успешно; Комисията не е проучила и относителните предимства на различните модели на публично-частно партньорство³². С оглед постигане на политически

³⁰ Подробно представяне на критериите, използвани при одита на управлението от публичния сектор на процедурата за отдаване на концесия в рамките на програма „Галилео“ се съдържа в приложение IV заедно с обобщение на оценката за всеки критерий.

³¹ Сравнителният показател за публичния сектор представлява оценка на това, което би струвал проекта, в случай че са били използвани традиционни методи за възлагане на обществени поръчки. Този показател помага да се определи дали финансирането от частния сектор предлага по-добро съотношение между качество и цена, отколкото традиционната обществена поръчка.

³² Били са проучени единствено моделите на съвместно предприятие и концесия.

консенсус Съветът прие предложението на Комисията за използване на публично-частно партньорство за фазата на разполагане и за оперативната фаза на „Галилео“. След като посредством различни проучвания Комисията провери възможностите за инвестиции на публичния и частния сектор, тя се спря на публично-частното партньорство под формата на концесия (вж. точка 12). В документацията на Комисията се определят характеристиките на концесията, но се използват доводи, извлечени по-скоро от общи положения, отколкото от конкретни аргументи за програма „Галилео“; освен това за обществената поръчка е предложен прекалено амбициозен времеви график. При все че някои от рисковете и трудностите, които е трябвало да бъдат преодоляни, са идентифицирани по време на подготвителния етап³³, Комисията не е оценила по ясен начин как те биха засегнали осъществимостта на операцията или как публичният сектор може да ги преодолее по ефикасен начин;

- б) достатъчна времева рамка: предвид амбициозния график, съгласно който Комисията е трябвало да представи доклад пред Съвета по въпросите на транспорта през декември 2004 г., тя не е предоставила достатъчно време на съвместното предприятие „Галилео“³⁴ да определи подход за отдаването на концесия. Различни участници в търга също са изразили своето безпокойство по отношение на недостатъчното време, отпуснато за подготвянето на солиден бизнес план по време на процедурата на състезателен диалог. Вследствие на това в първата серия тръжна документация на съвместното предприятие „Галилео“ не са формулирани

³³ Подчертани са различни ограничения за публично-частното партньорство, като например несигурността на приходите (пазарен риск), технологични рискове, взаимната зависимост между фазите на разработване и разполагане (риск при проектиране), и концентрирането на индустрията в сектора на космическата промишленост.

³⁴ Съвместното предприятие „Галилео“ публикува първата серия тръжна документация по-малко от осем месеца, след като започва да функционира.

конкретни цели. По-специално, не е обърнато внимание на по-голямата част от трудностите, присъщи на концесионния модел. Това е довело до представяне на оферти от страна на индустрията, които не са включвали фиксирана цена или установени задължения, и които са съдържали толкова много условия и уговорки, че не са представлявали достатъчна основа за сравнение и оценка. Поради същата причина съвместното предприятие „Галилео“ не е разполагало със стабилни критерии, които да му позволят една сравнителна оценка на подадените оферти. Първата ясна позиция на публичния сектор по отношение на някои важни въпроси от програма „Галилео“ представлява необвързващото споразумение „Heads of Terms“, сключено с участниците в търга в края на 2006 г.;

- в) подходящи ресурси за управление: съвместното предприятие „Галилео“ представлява нова организация, с непозната дотогава правна структура, нов работен екип, нов ръководител и без предишен опит в областта на преговорите за концесия. Услугите на външни консултанти са използвани едва през септември 2004 г. (т.е. след публикуването на тръжната документация и началния етап на състезателния диалог);
- г) поддържане на конкурентна среда: от есента на 2004 г. са налице два конкурентни индустриални консорциума. през май 2005 г. те предлагат да обединят усилията си и да представят една обща оферта. Като поставя някои условия³⁵, съвместното предприятие „Галилео“ се съгласява на обединението с надеждата да се постигне по-добра оптимизация на средствата. При липсата на сравнителен показател на публичния сектор са изгубени всички елементи на конкурентна среда в процедурата;

³⁵ Спазване на законодателството на ЕС в областта на публичните пазари и конкуренцията, строга времева рамка, чувствително подобряване на качеството на офертите спрямо предишните отделни оферти и поемане на задължения от страна на обединения консорциум към една обща и адекватна правна структура.

- д) извършване на редовни проверки: публичният сектор следва редовно да проверява текущите проекти в публично-частно партньорство с оглед да се гарантира, че те продължават да оптимизират средствата. Въпреки че в докладите на съвместното предприятие „Галилео“ за оценка на концесията са идентифицирани различни рискове и проблеми³⁶, докладите за напредъка на програмата са необосновано оптимистични. В своите редовни официални декларации съвместното предприятие никога не поставя под въпрос осъществимостта на концесията, а всяка година само отлага крайния срок за сключване на договора с още дванайсет месеца. Вследствие на това държавите-членки, които са се доверили на оценката на съвместното предприятие, не са разполагали с достатъчно информация, въз основа на която да поискат корективни действия (вж. също така точка 74, буква е).

Избраният модел на публично-частно партньорство

42. Изборът на публично-частно партньорство под формата на договор за концесия е предложен от Комисията и приет от Съвета с оглед на политическия консенсус между държавите-членки. Този договор за концесия, в който се предвижда съвместното предприятие „Галилео“ да договори максимум 1/3 от разходите да се поемат от публичния сектор и поне 2/3 от частния сектор, по много аспекти съществено се различава от другите съществуващи публично-частни партньорства³⁷:

³⁶ Доклади за оценка от октомври 2004 г., февруари 2005 г. и юни 2005 г.

³⁷ Традиционните инфраструктурни проекти в рамките на публично-частно партньорство се отнасят например до тунели и пътища. Публично-частното партньорство Paradigm/Skynet (система за далекосъобщения в областта на отбраната на Обединеното кралство), което най-много се доближава до партньорството за „Галилео“, все пак се различава по редица елементи: то съдържа по-нисък технологичен риск, министерството на отбраната на Обединеното кралство представлява сигурен източник минимална възвръщаемост, съществуват данни за извършените операции, а проектът се ръководи от един финансов партньор с опит в областта на публично-частното партньорство (министерство на отбраната на Обединеното кралство).

- а) технологичният риск при програма „Галилео“ е висок. Програмата включва мрежа от 30 спътника, разположени в средна околоземна орбита, както и нови компоненти (като нови вид атомни часовници), които досега не са изпробвани в космоса;
- б) генерирането на приходи трудно може да бъде прогнозирано, тъй като отворените сигнали на GPS са достъпни безплатно. Необходимо е да се установи модел на експлоатация;
- в) отдаването на концесия на „Галилео“ е трябвало да започне след, а не преди проектирането на системата и частичното разработване на инфраструктурата от публичния сектор. Въпреки че е близко до вида партньорство за концесия DBFO (проектиране-изграждане-финансиране-експлоатация), публично-частното партньорство за „Галилео“ съществено се различава от него, тъй като се предвижда частен концесионер да поеме изграждането, финансирането и експлоатацията на нова система, която е проектирана и прехвърлена на концесионера от публичния сектор (каре 2).

Каре 2 — Основни рискове при отдаването на концесия

Трите основни фактора, които са затруднили преговорите за концесия, са прехвърлянето на пазарния риск от публичния към частния сектор, рискът при проектирането и режимът на гражданска отговорност.

За прехвърляне на пазарния риск е необходимо да се постигне увереност, че ще се получат пазарни приходи, които съответстват на предвидения основен сценарий за развитие на пазара. Въпреки това пазарната несигурност, далечната перспектива за получаване на приходи и предвидената водеща роля на публичния сектор в пазарното развитие са възпрепятствали прехвърлянето на риска към частния сектор.

За прехвърляне на риска при проектирането е необходимо да се постигне увереност, че в проектирането (извършено от ЕКА по време на фазата на разработване и валидиране) не се срещат характерни проблеми, които да доведат до недостатъци в системата или до нейната неефективност (за която концесионерът носи отговорност по време на експлоатацията). Прехвърлянето

на този риск е трудно, не само поради техническата сложност на проектирането на „Галилео“ и очакваните резултати от концесионера по време на експлоатацията, но също така и заради разпределянето на задълженията между от една страна проектирането и разработването (ЕКА) и, от друга страна, разполагането, експлоатацията и поддръжката (концесионера).

Режимът на гражданска отговорност засяга извъндоговорната отговорност към потенциални пострадали лица поради недобро функциониране на „Галилео“, за които не съществува специфичен правен или застрахователен модел.

Закъснения и превишаване на бюджета на дейностите в областта на технологичното развитие

Цел

43. Втората от четирите основни задачи на съвместно предприятие „Галилео“ се състои в извършването на надзор над дейностите на ЕКА в областта на технологичното развитие, така че да гарантира изграждането и експлоатацията на достатъчен брой спътници и наземно оборудване, които да демонстрират възможностите и надеждността на системата, в рамките на предвидения времеви график и бюджет (вж. точка 13).

Резултати

44. През декември 2006 г. функционира само един експериментален спътник (GIOVE-A), който успешно осигурява честотите за „Галилео“, поискани от Международния съюз по далекосъобщения. Вторият експериментален спътник (GIOVE-B) е изстрелян през април 2008 г., 30 месеца след първоначално предвидената дата. Съгласно последния времеви график³⁸ фазата на разработване и валидиране следва да приключи през 2010 г. — тоест с пет години закъснение. Предвид

³⁸ Регламент (ЕО) № 683/2008.

оценката на разходите, направена от ЕКА през юли 2008 г.³⁹, фазата на разработване и валидиране ще струва с 1 милиард евро повече от първоначалния бюджет на стойност 1,1 милиарда евро (вж. **таблица 3**).

Таблица 3 — Съпоставяне на бюджетните разчети от 2001 и 2008 г. за фазата на разработване и валидиране (в милиони евро по цени от 2001 г.)

Дейност	Първоначален бюджетен разчет	Бюджетен разчет от юли 2008 г.
Изпитателен стенд на системата „Галилео“ (GSTB-V2)	85	173
Ракети-носители	90	224
Валидиране в орбита (IOV)	747	1 253
Разходи за ЕКА	110	303
Други	68	151
Общо	1 100	2 104

Източник: ЕКА.

Причини за закъсненията и превишаването на бюджета

45. Задачата на съвместното предприятие „Галилео“ да извършва надзор над дейностите в областта на технологичното развитие е била сериозно възпрепятствана от проблеми при управлението, непълен бюджет, забавяния, както и от организацията на фазата на разработване и валидиране в областта на индустрията.

46. Съвместното предприятие „Галилео“ има за задача да следи технологичното развитие, но тази задача не е дефинирана с повече подробности. На практика ЕКА извършва своята дейност без надзор от страна на съвместното предприятие, а в съответствие със свои правила и процедури. Ролята на съвместното предприятие като контролен орган на ЕКА е в противоречие с нейната структура на управление. Този въпрос е разгледан по-подробно при проблемите на управлението (точки 66—74).

47. Представеният пред Съвета *бюджет на „Галилео“* за фазата на разработване и валидиране⁴⁰ е *непълен*. В него не се съдържат ясни

³⁹ Прогнозните стойности са актуализирани преди това през февруари 2005 г. и май 2007 г.

⁴⁰ COM(2000) 750 от 22 ноември 2000 г.

провизии или резерви за непредвидени разходи⁴¹. Бюджетът от 1,1 милиарда евро е с по-ниска стойност от оценката на разходите, направена след на фазата на дефиниране. Освен това не е направена никаква корекция, която да отчете финансовия принос на Комисията на стойност от 50 милиона евро в полза на съвместното предприятие „Галилео“, нито са взети предвид изискванията за сигурност (120 милиона евро)⁴². Глобалните нужди от ресурси и разходи по един проект следва да са установени на етапа планиране, включително, ако е необходимо, провизиите и резервите за непредвидени разходи и промени. Опитът на други организации показва, че космическите програми обикновено имат нужда от провизии за непредвидени разходи в размер между 10 % и 40 %, в зависимост от сложността на програмата, степента на иновация и броя на неизвестните фактори.

48. Фазата на разработване и валидиране стартира едва през май 2003 г., тоест *29 месеца по-късно от предвиденото* (вж. точка 15). Съгласно изчисленията на ЕКА, които са потвърдени от съвместното предприятие „Галилео“, това закъснение е довело до около 142 милиона евро извънредни разходи⁴³.

⁴¹ Относно участието на ЕКА във фазата на разработване и утвърждаване, която представлява половината от бюджета, следва *де факто* да се прилагат провизии за непредвидени разходи от 20 %: ако натрупаната стойност на превишените разходи е по-ниска от 20 % от финансовия пакет за програмата, никоя от участващите държави-членки няма право да се оттегли от програмата.

⁴² Изискванията в областта на сигурността са взети предвид твърде късно в програмата: през 2004 г. Съветът по сигурността на „Галилео“ обявява, че допълнителните изисквания съответстват приблизително на 120 милиона евро извънредни разходи. Ефектът от последвалите 1 000 искания за изменения по отношение на техническата част и съответно на текущите дейности на разработване е значителен.

⁴³ Тази сума включва: а) 41 милиона евро за разработване на втори експериментален спътник, който да намали риска, свързан с осигуряване на честотите преди юни 2006 г., тъй като рискът само с един спътник е бил прекалено висок; б) 15 милиона евро за допълнителните разработки в областта на полезната маса; в) поети от ЕКА 40 милиона евро извънредни разходи в резултат на основни промени във времеви график; г) 46 милиона

49. *Организацията в областта на индустрията* на фазата на разработване и валидиране, която е характеризирана от особена структура, основана на главен изпълнител ad hoc, е довела до *закъснения и превишаване на разходите*. Очакванията са наличието на конкурентна среда да благоприятства постигането на целите навреме и в рамките на бюджета. През 2000 г. водещите европейски космически компании създават съвместно предприятие⁴⁴, което има за цел да бъде главният изпълнител в индустриалната област, натоварен с разработването и доставянето на инфраструктурата на „Галилео“. В олигополна среда като европейската космическа индустрия, създаването на съвместно предприятие води до допълнително намаляване на конкуренцията. ЕКА няма друг избор освен да възложи редица договори на това съвместно предприятие между юли 2001 г. и декември 2004 г. При изпълнението на някои от тези договори се наблюдават значителни закъснения и превишаване на разходите. Според докладите на ЕКА тези проблеми се дължат на трудности при управлението, липса на яснота в йерархията и структурата на вземане на решения, както и на факта, че подборът на подизпълнителите се е основавал по-скоро на „ограничения при доставките, които индустриалният сектор сам си е наложил, отколкото заради ефикасност на разходите и спазване на сроковете“. В резултат на сериозни проблеми при изпълнението на основния договор от фазата на разработване и валидиране през 2007 г. ЕКА решава съществено да измени *организацията в областта на индустрията* и договорната рамка на валидирането в орбита (IOV). ЕКА поема изпълнението на задачите и задълженията на главния изпълнител. Тази реорганизация означава, че се поемат допълнителни разходи⁴⁵ по време на фазата на

евро извънредни разходи за работна ръка в областта на индустрията, породени от изменящите се икономически условия.

⁴⁴ Местонахождението и компетенциите на централната администрация, структурата на управление на предприятието и възлагането на дейности на различните подизпълнители са предмет на споразумение между различни правителства.

⁴⁵ Включително приключването на договора за IOV.

разработване и валидиране. Според предвижданията на ЕКА тези нови разходи включват 350 милиона евро за новата индустриална рамка и 194 милиона евро за направени от ЕКА разходи⁴⁶.

50. *Прекъсването на преговорите за концесия* през втората половина на 2005 г. (вж. точка 23) също засяга технологичното развитие: програмата е забавена с четири месеца и половина. Това закъснение и прилагането на споразумението от 5 декември 2005 г. са причина за извънредни разходи в размер на 103 милиона евро⁴⁷.

Ограничена полза от дейностите в областта на изследванията и технологичното развитие

Цел

51. Третата задача на съвместното предприятие⁴⁸ се състои в инициране и управление на изследователските дейности, необходими за постигане на основните задачи и цели на фазата на разработване и валидиране на „Галилео“ (т.е. технологичното разработване и първоначалното разработване на оборудване за потребители — вж. също така точки 13 и 14).

⁴⁶ Удължаване на покритието на IOV до 2010 г. и изготвяне на условията за сключване на договори с оглед постигане на пълна оперативна способност.

⁴⁷ Партньорите в обединения консорциум се споразумяват да установят два идентични контролни центъра на „Галилео“ (GCC), състоящи се от наземна инфраструктура на мисията (GMS) и наземна инфраструктура за контрол (GCS), и да пристъпят по-скоро към двойно пускане в действие на GCC посредством базираната в Германия GMS и базираната в Италия GCS, отколкото да разполагат само с един оперативен и един резервен контролен център. Партньорите приемат също така и установяването на трета GCS и трета GMS в извънработен режим на съхраняване на данни.

⁴⁸ Комисията възлага тази задача на съвместното предприятие в рамките на работната програма на 6РП от 9 декември 2002 г. (приоритетна област 1.4: „Аеронавтика и космическо пространство“). В резултат на това са сключени три договора за специфични помощни мерки (6РП) със съвместното предприятие.

Резултати

52. Между септември 2003 и декември 2006 г. съвместното предприятие „Галилео“ извърши подбор, договаряне и мониторинг на над 70 изследователски проекта на стойност 110 милиона евро, финансирани в рамките на 6РП посредством няколко покани за предложения. Дейностите са насочени към разработването на оборудване за потребителите, по-специално за насърчаване на иновационни услуги и приложения в съответната технология (приемници, локални компоненти), и към пазарното развитие в различните общности от потребители. Дейностите в областта на изследванията и технологичното развитие също включват някои технологични разработки на системата „Галилео“, както и някои демонстрационни дейности на ЕГССНП.

53. По време на одита е установено⁴⁹, че съвместното предприятие обикновено се възприема като ефикасна структура за прилагане на работната програма 6РП в областта на „Галилео“⁵⁰. Изследователските проекти предизвикват интерес сред потребителите, повишават тяхната информираност и също така успяват да обединят различни организации и заинтересовани страни. Въпреки това крайното приложение на изследователските и развойни дейности за програма „Галилео“ е ограничено. Съвместното предприятие не успява в достатъчна степен да използва резултатите от проектите с оглед да формулира последователни изисквания, одобрени от потребителите, които биха могли да послужат за основа на ЕКА при изготвяне на характеристиките на системата „Галилео“. Редица проекти представляват подробен анализ на нормативните изисквания на ниво ЕС и държави-членки, които са

⁴⁹ Най-вече чрез провеждането на проучвания и интервюта с участници в 6РП.

⁵⁰ Резултатите от проучванията дават цялостна положителна оценка на управлението от страна на съвместното предприятие, по-специално в следните области: тръжна документация (представяне на дейността), управление на договорите, мониторинг и проверки. Областите, където са необходими подобрения включват: политиката относно правата върху интелектуалната собственост и разпространението и употребата на резултатите.

необходими за постигане на благоприятна среда за насърчаване на приложенията на ГНСС в много социални и икономически сектори. За нито един от тези проекти не е извършено проследяване на резултатите.

Причини за ограничените ползи

54. Ограничените ползи от резултатите на програма „Галилео“ в областта на изследователската и развойна дейност се дължат на редица фактори, а именно прекъсване на дейността, неприложимост на 6РП по отношение на финансирането на дейности за развитие на пазара, липса на общ подход за пазарно развитие, както и забавянето в изпълнението.

55. Когато Комисията предлага ликвидирането на съвместното предприятие, тя планира да осигури *непрекъснатост* на програмата, прехвърляйки безпроблемно дейностите ѝ на Европейския надзорен орган на ГНСС⁵¹. Въпреки това прехвърлянето към Европейския надзорен орган на ГНСС на дейностите, свързани с мониторинга на над 50 проекта, е довело до закъснения и проблеми по отношение на подпомагането и проследяването на проектите и разпространението на резултатите от тях⁵².

56. Механизмът за предоставяне на субсидии от 6РП не е подходящ за финансиране на дейностите за развитие на пазара. Безвъзмездните средства по 6РП (отпускани след покана за предложения) се предоставят най-вече съгласно възходящ подход, при който резултатите не се използват на централно ниво. В идеалния случай дейностите по 6РП би трябвало да са подпомогнати от консолидирането на резултатите им съгласно *глобален низходящ подход за развитие на пазара* на ниво съвместно предприятие „Галилео“ /Европейски надзорен орган на ГНСС

⁵¹ COM(2006) 261 — Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1321/2004 за създаване на структури за управление на европейските сателитни радионавигационни програми, 2 юни 2006 г.

⁵² 75 % от всички 482 участници в проучването са отчетели отрицателния ефект върху проекта/ите им.

(вж. също така ЕГССНП — точка 65). Без възприемането на такъв активен подход ще бъде трудно да се гарантира ползата от проектите за програма „Галилео“ след тяхното приключване.

57. Резултатите от проучването потвърждават също така, че *натрупаните закъснения на програмата* (що се отнася до технологичното разработване, операциите на ЕГССНП и преговорите за концесия) имат отрицателен ефект върху изпълнението на проектите по БРП (например поради липсата на достъпен сигнал на ЕГССНП) и бъдещото използване на резултатите от проектите (поради отражението им върху дейността на ГНСС и върху възможностите за икономическо развитие).

Интегрирането на ЕГССНП е само отчасти успешно

Цел

58. Като система, предшестваща „Галилео“, ЕГССНП играе ключова роля в ранното разработване на оборудването за потребителите (вж. също така точка 14). Четвъртата задача на съвместното предприятие е да извършва „надзор на оптималното интегриране на ЕГССНП в „Галилео“ (вж. бележка под линия 12). Тъй като ЕГССНП и „Галилео“ са две напълно независими системи (вж. **приложение II** за подробно съпоставяне между ЕГССНП и „Галилео“), интегрирането не засяга техническото разпределяне на инфраструктурата, а се отнася до следните елементи:

- а) интегрирането в структурите на управление и ръководство на „Галилео“ е счетено за необходимо с оглед преодоляване на проблеми като сключването на споразумение между собствениците на ЕГССНП⁵³, интегрирането на финансирането на ЕГССНП и

⁵³ Наречено също така рамково споразумение за ЕГССНП.

„Галилео“⁵⁴ и времеия график за определяне на икономически оператор за ЕГССНП;

- б) целта на интегрирането е да се подготви въвеждането на пазара на „Галилео“, използвайки ЕГССНП като предшестваща програма, тъй като тя следва да предоставя регионални услуги, подобни на три от бъдещите пет услуги на „Галилео“.

Резултати

59. В политически план ЕГССНП и „Галилео“ са интегрирани в единна европейска политика за ГНСС. По същия начин, от финансова гледна точка, финансирането на Комисията за ЕГССНП е интегрирано във финансирането за „Галилео“.

60. Все пак ЕГССНП е засегната от закъснения, а основните предизвикателства пред програмата като пазарното развитие, сертифицирането и ролята на различните заинтересовани страни, все още не са преодоляни:

- а) От октомври 2004 г. се водят преговори за рамково споразумение относно правата на собственост и бъдещата експлоатация на системата ЕГССНП. До септември 2008 г. такова споразумение все още не е подписано. Общодостъпната услуга (OS) на ЕГССНП е технически достъпна от юли 2006 г., но без икономически оператор тя не може да бъде обявена за оперативна⁵⁵.

⁵⁴ Тази цел е дефинирана заради финансовите проблеми, пред които е изправена ЕГССНП през януари 2006 г.

⁵⁵ Поради въпроси, свързани с поемането на отговорност и заради несигурността относно бъдещото финансиране и управление на ЕГССНП.

- б) Планът за навлизане на пазара на съвместното предприятие „Галилео“ не е приложен, а сертифицираната версия на ЕГССНП се очаква едва през март 2009 г., тоест с поне две години закъснение⁵⁶.

Причини за ограничения успех

61. Различни фактори възпрепятстват изпълнението на четвъртата задача на съвместното предприятие „Галилео“:

- а) не са ясно дефинирани ролята и мандатът на съвместното предприятие спрямо ЕГССНП;
- б) решението за интегрирането на ЕГССНП в „Галилео“ има отрицателен ефект за ЕГССНП;
- в) институционалната рамка за ЕГССНП е твърде сложна;
- г) съвместното предприятие „Галилео“ не полага достатъчно усилия в областта на дейностите за развитие на пазара.

62. *Не са ясно дефинирани ролята и мандатът* на съвместно предприятие „Галилео“ по отношение на *ЕГССНП*. В устава на съвместното предприятие „Галилео“ се посочва единствено, че неговата мисия е „да следи за оптималното интегриране на ЕГССНП в програма „Галилео“. Съгласно тристранното споразумение⁵⁷ чрез своята програма ARTES-9 ЕКА отговаря за техническото развитие и опериране на ЕГССНП. Тези нормативни разпоредби обаче не определят ясно кой е цялостният ръководител на програмата. При *отсъствието на програмен ръководител* определено липсва дългосрочна стратегическа визия за

⁵⁶ При липсата на ясно определени етапи и планиране за ЕГССНП, това е само една консервативна оценка.

⁵⁷ Споразумение между Европейската общност, Европейската космическа агенция и Европейската организация за безопасност на въздухоплаването относно европейския принос към развитието на глобалната навигационна спътникова система (GNSS), подписано през 1998 г. (ОВ L 194, 10.7.1998 г., стр. 16).

ЕГССНП⁵⁸, което води до несигурност в програмата, закъснения и превишаване на разходите (приложение II).

63. Въпреки че решението за *интегриране на ЕГССНП в преговорите за отдаване на концесия* осигурява непрекъснато финансиране от Общността, същевременно то забавя изпълнението на програма ЕГССНП, тъй като:

- а) забавянията на преговорите за концесия са довели до удължаване на сроковете за технологично развитие на системата ЕГССНП; и
- б) всички дейности, свързани с назначаването на икономически оператор за ЕГССНП, са преустановени, тъй като влизат в задълженията на концесионера на „Галилео“.

Освен това необходимостта да се сключи рамково споразумение за ЕГССНП е усложнила още повече преговорите за концесия.

64. *Институционалната рамка на ЕГССНП е твърде сложна.* Различните финансови участници в ЕГССНП имат различни приоритети. Тъй като е собственик на активите на ЕГССНП по време на прилагането на програма ARTES-9, ЕКА представлява държавите, които имат финансово участие в нея. Всяко прехвърляне на права на собственост се извършва с тяхното съгласие⁵⁹. Комисията не притежава права на собственост върху ЕГССНП, но посредством надзорния орган на ГНСС и по силата на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1321/2004, тя би трябвало да стане собственик на активите на ЕГССНП. Отсъствието на ясни пълномощия за съвместното предприятие „Галилео“ като програмен ръководител на

⁵⁸ Като например: поемане на дългосрочни финансови задължения, стабилни технически изисквания, ясен преход към бъдещо управление, изготвяне на приоритетни цели относно разширяването на ЕГССНП извън пределите на Европа, ясна визия относно взаимното допълване на системите ЕГССНП и „Галилео“.

⁵⁹ Съгласно двустранните споразумения между ЕКА и осем национални компании, предоставящи аеронавигационно обслужване (управление) и други агенции.

ЕГССНП е довело до съмнения дали съвместното предприятие има право да води преговори за рамково споразумение за ЕГССНП.

65. В допълнение усилията на съвместното предприятие „Галилео“ са били насочени към финансови и институционални въпроси, както и към такива, свързани с международното сътрудничество и то е отделило *ограничено време и средства за ранното разработване на компоненти, позволяващи въвеждането на услугите* за ЕГССНП: съвместното предприятие не е събирало и използвало на централно ниво резултатите за пазарното развитие във връзка с 6РП (точка 56) и не е приложило плана за навлизане на ЕГССНП на пазара.

Незадоволително управление от страна на публичния сектор

66. По-долу Палатата разглежда разпределението на отговорностите и ключовата роля, която играе Комисията за насърчаване на програма „Галилео“.

Неясно разпределение на отговорностите

67. Липсва ясно установено разпределение на отговорностите между участниците във фазата на разработване и валидиране на програмата (ЕС и държавите-членки на ЕКА, Комисията, съвместното предприятие „Галилео“ и ЕКА).

68. Редица фактори са възпрепятствали съвместното предприятие „Галилео“ да постигне ефективно управление на програмата:

а) Неговата структура на управление (**фигура 2**).

Съгласно устава на съвместното предприятие то осъществява надзорна роля по отношение на дейностите за технологично развитие, които следва да се извършват от ЕКА. Въпреки това ЕКА е едновременно учредителен член на съвместното предприятие „Галилео“ (и по този начин е представлявана в изпълнителния комитет и административния съвет) и „изпълнител“ (получател на средствата и отговорна за изпълнението по силата на

споразумението между съвместно предприятие „Галилео“ и ЕКА).

Така на практика съвместното предприятие не е в позиция да извършва ефективен надзор над ЕКА поради конфликта на интереси за ЕКА в рамките на съвместното предприятие „Галилео“.

б) Временният му характер.

Прекратяването на дейността на съвместното предприятие „Галилео“ преди края на фазата на разработване и валидиране съществено подкопава авторитета му⁶⁰.

69. Споразумението между ЕКА и съвместното предприятие „Галилео“ относно изпълнението на дейностите за технологично развитие по време на фазата на разработване и валидиране (договорено от Комисията преди съвместното предприятие да започне своята дейност⁶¹) не е достатъчно конкретно (един по-добър модел за това биха могли да бъдат споразуменията, сключени между ЕКА и EUMETSAT^{62 63}). Това е довело

⁶⁰ В съобщение от май 2007 г. Комисията признава, че „срокът за трансфер на дейностите от съвместното предприятие „Галилео“ към надзорния орган на ГНСС се е оказал недостатъчен (...). Надзорният орган на ГНСС все още е в процес на изграждане и отношенията му с Комисията и ЕКА не са ясно дефинирани.“

⁶¹ По-късно официално прието от административния съвет на съвместно предприятие „Галилео“ и подписано от изпълнителния му директор.

⁶² EUMETSAT (Европейска организация за разработване на метеорологични спътници) е междуправителствена организация, основана с цел да предоставя своите услуги на членуващите 21 държави и на страните, сключили споразумение за сътрудничество.

⁶³ ЕКА отговаря за разработването на космическия сегмент на програмите на EUMETSAT, а EUMETSAT отговаря за цялата система. Споразуменията между ЕКА и EUMETSAT са по-точни в някои аспекти, като например:

- финансовите задължения, тяхното класифициране в промишлени цени и разходи на ЕКА, както и процедурите, гарантиращи, че финансовите задължения са изпълнени;
- използването на процедури за одобрение и свобода на действие при управлението
- установяването на ясни правила за комуникация;

до неяснота по отношение на правилата за възлагане на обществени поръчки⁶⁴, прехвърлянето на собственост, изготвянето на доклади и изпълнението⁶⁵. Това споразумение не дефинира ясно ролите на различните участници. В контекста на рамковото споразумение между ЕКА и Европейската общност⁶⁶ тези роли би трябвало взаимно да се допълват: ЕКА е компетентният технически орган, Комисията е натоварена с политическите решения, а съвместното предприятие „Галилео“ отговаря за изискванията на потребителите и сертификацията.

70. ЕКА участва в управлението на програмата (посредством съвместното предприятие) и едновременно отговаря за всекидневното управление на дейностите за технологично развитие на „Галилео“ и ЕГССНП.

71. Неясното разпределение на отговорностите е довело до неясни правила за отчетност. Голяма част от решенията във връзка с „Галилео“ са повлияни от факта, че нито един от участниците (Комисия, съвместно предприятие „Галилео“, ЕКА, държави-членки) не е поел цялата отговорност за тях: решението в полза на разделяне на фазите на разработване и разполагане, изборът на публично-частно партньорство, приемането на предложението за обединяване на участниците в търга,

- ясните процедури за предприемане на действия при обявления за изменения, които не са обхванати в първоначално предвидените дейности;
- материалната и интелектуална собственост.

⁶⁴ ЕКА прилага принципа на справедлива възвръщаемост като част от своята индустриална политика. С други думи една държава, която плаща вноска на ЕКА, ще има възможност в определени граници да сключи договори в сферата на индустрията, които са с приблизително еквивалентна стойност на тази вноска. На теория този принцип може да се прилага само за 50 % от бюджета за разработване и валидиране. На практика правилото за 50 % е неприложимо за дейност, която се управлява като едно неделимо цяло.

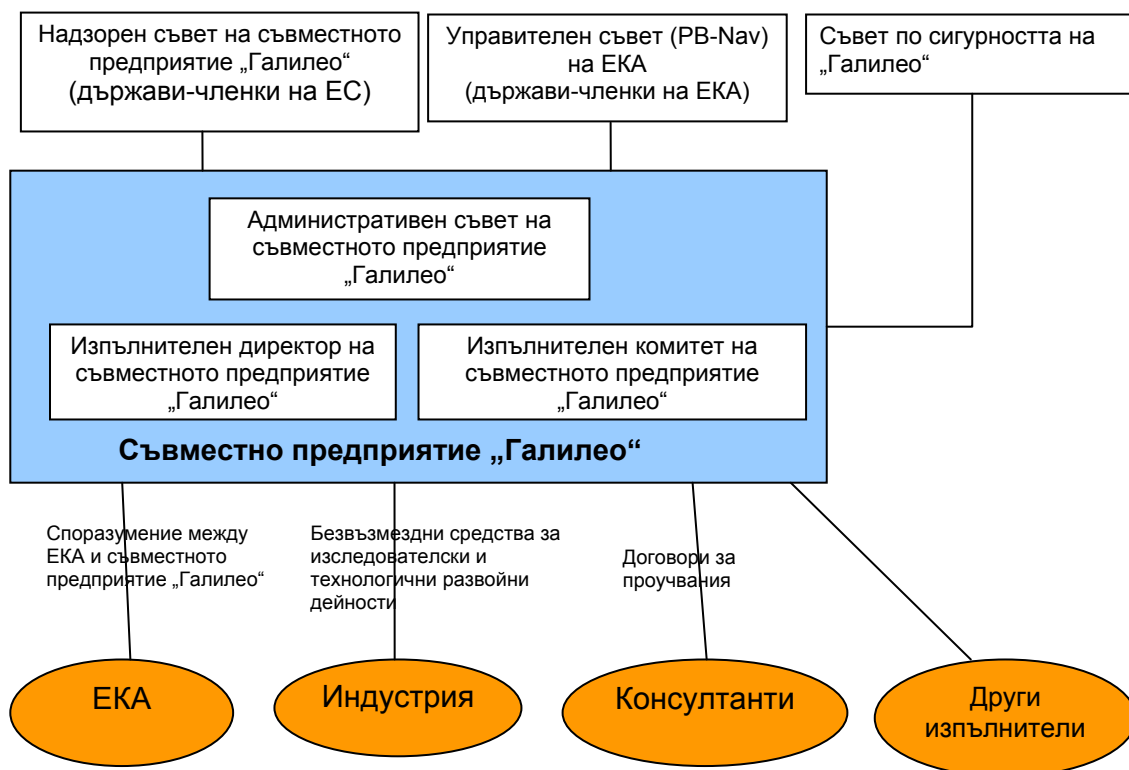
⁶⁵ Например относно прилагането и финансирането на някои обявления за изменение като идентификацията, обмена на данни, услугата за позициониране с висока точност и споразумението от 5 декември.

⁶⁶ Рамково споразумение между Европейската общност и Европейската космическа агенция (ОВ L 261, 6.8.2004 г., стр. 64).

споразумението между ЕКА и съвместното предприятие „Галилео“, недостатъчният бюджет, закъсненията на технологичното разработване на ЕГССНП и организацията на валидирането в орбита (IOV) в областта на индустрията.

72. Управлението на програмата е затруднено и от намесата на държавите-членки в управлението на отделни нейни компоненти (точки 23 и 49).

Фигура 2 — Структура на управление на съвместното предприятие „Галилео“



Съвместното предприятие „Галилео“ се управлява от изпълнителен директор, четири съвета и изпълнителен комитет. Всички въпроси от дневния ред на административния съвет се подготвят на заседания на изпълнителния комитет и се разискват най-напред от надзорния съвет на ниво държави-членки на ЕС и от управителния съвет на програмите за спътникова навигация (PB-Nav) на ниво държави-членки на ЕКА. ЕКА и Комисията разполагат с равен брой гласове в административния съвет, което налага постигането на консенсус за всички решения.

Програмата не разполага със сериозен финансов партньор и надзорен орган

73. Между 1999 и 2004 г. Комисията активно се занимава с въвеждането и стартирането на програмата. Още през 2005 г. се наблюдават закъснения и превишаване на разходите, но до март 2007 г. не са взети съществени корективни мерки.

74. Комисията, която играе основна роля за насърчаване на програмата, не е спазила редица основни принципи на управление по време на нейното изпълнение като:

- а) Определяне на ясни, реалистични и приемливи цели: програмата има множество цели, поради което участниците в нея имат различни очаквания. В допълнение към политическите, икономическите и технологичните аргументи (точка 7), държавите-членки разглеждат „Галилео“ като средство за консолидиране на европейската космическа индустрия. За някои държави-членки възможността за използване на системата в областта на отбраната и военните сили също представлява важна цел. Комисията не се е поставила като приоритет целите на програмата.
- б) Определяне на подходящи стратегии и инструменти за тяхното постигане: Комисията не е насочила усилията си към разработване на дългосрочна стратегическа визия за програмите ЕГССНП и „Галилео“⁶⁷, а се фокусира върху краткосрочни цели и решения. Това е видно от:
 - і) липсата на програмни насоки за развитието на ЕГССНП и „Галилео“. До края на 2008 г. все още не са разрешени въпроси, отнасящи се например до бъдещия модел на експлоатация за

⁶⁷ Като например взаимно допълване на двете програми, модели за бъдещата експлоатация на ЕГССНП и „Галилео“ или изпълнение на приоритетите за системата.

„Галилео“ и ЕГССНП, до изпълнението на приоритети за системата (напр. коя услуга трябва да бъде въведена първа) или до развитието на пазарите за военна авиация за ЕГССНП;

- ii) проблемите, срещнати при преговорите за изготвяне на рамково споразумение за ЕГССНП. Като част от европейската политика за спътникова навигация Комисията предлага обединяване на програмите ЕГССНП и „Галилео“ в един проект: Европейски програми за спътникова навигация. Това обаче е предложено без предварителното съгласие на останалите участници в ЕГССНП (точки 5 и 64) и на практика, без да се отчете сложността на институционалната рамка. Съвместното предприятие „Галилео“ (а след това Надзорният орган на ГНСС) е натоварено да води преговорите за такова споразумение, но до края на 2008 г. не е постигнат никакъв напредък. В резултат на това, като се изключат техническите въпроси (управлявани от ЕКА), нито една от организациите не е била упълномощена да взема ключови решения за ЕГССНП и за управлението на програмата;
- iii) усилията, които Комисията полага за насочването на програмата от едно заседание на Съвета до друго (вж. напр. точки 21 и 22 относно съобщението на Комисията от 6 октомври 2004 г.).
- в) Създаване на бъдеща (постоянна) организация: между юли 1999 г. и декември 2006 г. Комисията е възложила последователно на шест различни временни структури да предоставят техническа помощ при управлението на програма „Галилео“ или да поемат самостоятелно цялото управление. Съвместно предприятие „Галилео“ е петата подобна инициатива. Тъй като предприятието представлява създадена със специфична цел гъвкава структура с предприемачески дух, то би могло да бъде ефективен ръководител на програмата. Въпреки това неговата позиция е отслабена заради

временният му характер⁶⁸, структурата му на управление (фигура 2) и липсата на експертен опит.

- г) Осигуряване на подходящи умения за прилагането на всички компоненти на програмата, управлявани и контролирани от публичния сектор: при създаването на съвместното предприятие Комисията не е обърнала достатъчно внимание на факта, че това е нова организация, с недостатъчен опит и компетенции за изпълнение на възложените ѝ задачи (вж. също така точка 41, буква в).
- д) Прогнозиране на риска при управление: в началото на програмата, Комисията не е извършила адекватна оценка на рисковете, свързани с отдаването на концесия на „Галилео“ (напр. пазарен риск, риск при проектиране и технологичен риск) (вж. също така точка 41, буква а) и каре 2) и съответно е започнала процеса по отдаване на концесия без необходимата подготовка.
- е) Вземане на навременни решения, засягащи всички аспекти на програмата: Комисията не е извършила достатъчно критична оценка и мониторинг на докладите за напредъка на съвместното предприятие. Така в съобщенията на Комисията неизменно присъства оптимистичния тон, възприет от официалните декларации на съвместно предприятие „Галилео“. Вследствие на това Комисията не е поискала или предприела съществени корективни мерки до март 2007 г., въпреки че крайният срок за отдаването на концесия е продължаван всяка година с още дванадесет месеца.

⁶⁸ Дори преди съвместното предприятие „Галилео“ да започне работа, Комисията публикува предложение за регламент на Съвета относно установяването на надзорния орган на ГНСС като правоприемник на съвместното предприятие (COM(2003) 471 окончателен от 31 юли 2003 г.).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

75. Управлението на фазата на разработване и валидиране е незадоволително. Програма „Галилео“ е срещала трудности на различни нива:

- а) Съвместното предприятие „Галилео“ не е действало като стабилен управителен орган на програмата, а и никой друг орган не е бил натоварен с тази задача. Предприятието не е постигнало по-голямата част от своите цели, въпреки че причините за това са се дължали на фактори извън контрола на съвместното предприятие.
- б) Програмата не разполага със сериозен финансов партньор и надзорен орган: Комисията не е участвала активно в нейното управление, като я е оставила без ръководна фигура.
В управлението на програмата се наблюдават известен брой слабости: липса на реалистични цели, подходяща стратегия и умения, недостатъчна подготвителна дейност, както и продължително време за реакция преди предприемането на корективни мерки.
- в) Поради различните им очаквания от програмата държавите-членки са защитавали собствените си национални индустрии и са блокирали решения. Постигнатите компромиси са довели до проблеми в изпълнението, забавяния и в крайна сметка до превишени разходи.

Кои фактори са довели до провала на преговорите за концесия?

76. Подготовката и концепцията на публично-частното партньорство са неадекватни. Поради тази причина съвместното предприятие „Галилео“ е трябвало да преговаря за публично-частно партньорство, което е било неосъществимо (точки 35—42).

Кои фактори са причинили закъсненията и превишаването на разходите, засягащи технологичното развитие?

77. Задачата на съвместното предприятие „Галилео“ да извършва надзор над дейностите в областта на технологичното развитие е била сериозно възпрепятствана от проблеми при управлението, непълен бюджет, закъснения, както и от организацията на индустрията на фазата на разработване и валидиране (точки 43—50).

До каква степен програма „Галилео“ се е ползвала от разходите за изследователска и развойна дейност?

78. Ограничените ползи от резултатите на програма „Галилео“ в областта на изследователската и развойна дейност се дължат на редица фактори, а именно на прекъсвания в дейността, неприложимост на 6РП по отношение на финансирането на дейности за развитие на пазара, липса на общ подход за пазарно развитие, както и забавяния в изпълнението (точки 51—57).

Доколко съвместно предприятие „Галилео“ е успяло да интегрира програма ЕГССНП в „Галилео“?

79. Интегрирането на ЕГССНП в „Галилео“ е само отчасти успешно, тъй като мандатът на съвместното предприятие „Галилео“ не е ясно дефиниран, решението за интегрирането на ЕГССНП в преговорите за отдаване на концесия е забавило изпълнението на програмата ЕГССНП, институционалната рамка за ЕГССНП е твърде сложна, а съвместното предприятие „Галилео“ не е положило достатъчно усилия в областта на дейностите за развитие на пазара за ЕГССНП (точки 58—65).

Задоволително ли е било управлението на програма „Галилео“?

80. Управлението на програмата е незадоволително. Не е ясно установено разпределението на отговорностите между участниците във фазата на разработване и валидиране на програмата (ЕС и държавите-членки на ЕКА, Комисията, съвместното предприятие „Галилео“ и ЕКА). Комисията

не е изиграла съответната ръководна роля в развитието и управлението на „Галилео“ (точки 66—74).

Изводи за развитие на дейностите в бъдеще

81. Организацията на програма „Галилео“ се е променила значително от 2007 г. Но голяма част от изводите, извлечени от дейността на съвместното предприятие „Галилео“, се отнасят както до продължението на програма „Галилео“, така и до евентуалните бъдещи съвместни проекти и индустриални програми.

82. Комисията предлага да играе ролята на *ръководител на програмата*, предизвикателна задача, за която тя разполага с малко опит. Това може да е целесъобразно краткосрочно решение, но Комисията следва да обмисли дали е най-подходящото в дългосрочен план. Палатата формулира следните препоръки.

Препоръка 1

За да разполага с авторитет като ръководител на програмата, Комисията следва да адаптира своите ресурси и правни и финансови инструменти към специфичните характеристики на развитието и управлението на индустриална програма:

- а) човешките ресурси що се отнася до броя на персонала и експертния опит, следва да съответстват на задачата ѝ на ръководител на програмата;
- б) следва да се установи подходяща рамка за сътрудничество между ЕС и ЕКА;
- в) Комисията следва да гарантира, че разполага с финансовите инструменти за финансиране на инфраструктурата (по друг начин освен чрез безвъзмездни средства) и да се ангажира дългосрочно да поеме годишните оперативни разходи и разходите по снабдяването, свързани с инфраструктурата;

- г) управлението на програмата следва да бъде предвидено, така че да позволи на ръководителя на програмата да изпълни своята мисия по последователен начин (дефиниране на очакванията, предоставяне на пълномощия и контрол на изпълнението).

83. За да бъде успешна, програма „Галилео“ има нужда да бъде ръководена по ясен начин. Решенията във връзка с бъдещото ѝ развитие не могат да се вземат единствено от Комисията, но е абсолютно необходимо наличието на ясна ръководна фигура.

Препоръка 2

Комисията следва в най-кратък срок да изясни политическите цели на програмата и да ги преобразува в *стратегически и оперативни цели*, което ще позволи да се дефинират добри програмни насоки за „Галилео“ от актуалното му състояние до окончателното разполагане на системата. Например:

- а) По какъв начин „Галилео“ следва да се установи като търговска система? Необходимо ли е да постигне възвръщане на инвестициите или има нужда от непрекъсната подкрепа от страна на публичния сектор? Трябва ли в максимална степен да се генерират приходи или да се извлекат оптимални макроикономически ползи и да се предоставят на всички участници по веригата на „Галилео“ създадените благодарение на неговите приложения стоки и услуги?
- б) Каква ще бъде връзката между ЕГССНП и „Галилео“, когато „Галилео“ стане напълно функционираща система? Ще съществуват ли паралелно, като по този начин подsigуряват качествено предоставяне на услугата в случай на авария, или ЕГССНП ще преустанови своята дейност?

84. Провалът на преговорите за концесия не означава, че занапред е невъзможно отдаването на концесия на „Галилео“. Всеки бъдещ опит за привличане на финансови средства от частния сектор обаче следва да се

основава върху по-реалистична оценка на търговските качества на продуктите или услугите, както и да се определи дали реално съществува възможност за сключване на публично-частно партньорство. Следва да се отбележи, че съществуват успешни модели на експлоатация на други международни проекти, свързани със спътници, като Inmarsat, Intelsat, Eutelsat или Eumetsat.

Препоръка 3

Комисията следва да отдели достатъчно време за подготовка на фазата на търговска експлоатация, като се базира на добрите практики в държавите-членки, като взема предвид различните съществуващи модели за частни инициативи и като отчете натрупания опит в сходни области.

85. В зависимост от решението за установяването на „Галилео“ като търговска система (вж. препоръка 2) Европейският съюз ще трябва или да се ангажира с ранното развитие на пазара с оглед на приходите, свързани с експлоатацията на „Галилео“/ЕГССНП (генериране на преки приходи с цел компенсиране на разходите), или да поеме всички евентуални разходи на „Галилео“ (потенциални разходи на стойност 10 милиарда евро за следващите 20 години). В първия случай е необходимо създаването на подходяща рамка за потребителите.

Препоръка 4

Комисията следва да гарантира, че е обърнато внимание на следните въпроси:

- а) анализ, консолидиране и утвърждаване на уместни и устойчиви изисквания за потребителите;
- б) разработване на подходящи мерки (като необходимата правна и регулаторна рамка);
- в) популяризиране на ЕГССНП като представителен пример на „Галилео“ посредством сертифициране на услугата SoL на ЕГССНП

и осигуряване на съвместимостта между експлоатационните модели на ЕГССНП и „Галилео“;

- г) разработване на ясна и съгласувана ценова политика или модел на приходите за услугите на „Галилео“, както и на режим на гражданска отговорност.

86. Междувременно Комисията стартира няколко съвместни инициативи (SESAR, ITER и няколко съвместни технологични инициативи (JTI).

Придобитият от „Галилео“ опит подсказва, че подходът за тези нови предприятия следва да бъде добре планиран и реалистичен.

Препоръка 5

За всички бъдещи съвместни предприятия и индустриални програми, в които ЕС се ангажира да участва, Комисията следва:

- а) да гарантира, че съществуват ясни и убедителни причини за създаването на съвместно предприятие;
- б) да гарантира, че са добре обмислени всички реални възможности за сътрудничество с частния сектор;
- в) да положи усилия за установяване на структура на управление, която не затруднява доброто ръководство на програмата от страна на съвместното предприятие.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 14 май 2009 г.

За Сметната палата

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ЕВРОПЕЙСКА КОСМИЧЕСКА АГЕНЦИЯ

ЕКА е междуправителствена организация, основана под настоящата си форма през 1975 г. в резултат на обединението на две съществуващи агенции — ELDO (Европейска организация за създаване и изграждане на носители за космически апарати) и ESRO (Европейска организация за космически изследвания). В ЕКА членуват 18 държави: Австрия, Белгия, Чешката република, Дания, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария и Обединеното кралство. В управителния съвет на ЕКА участват националните органи, които отговарят за извършваните в тези страни дейности, свързани с космическото пространство.

Задачата на ЕКА е да осигурява и насърчава сътрудничеството, единствено за мирни цели, между европейските държави в областта на космическите изследвания и технологии и техните приложения в космоса с оглед използването им за научни цели и за оперативни системи с приложения, свързани с космическото пространство.

Дейностите на ЕКА се разделят на две категории — „задължителни“ и „незадължителни“. Програмите, изпълнявани със средства от общия бюджет и бюджета за научни програми, са „задължителни“. Те включват основните дейности на Агенцията (проучвания за бъдещи проекти, технологични изследвания, съвместни технически инвестиционни проекти, информационни системи и обучителни програми). За осъществяването на тези програми всички държави-членки на Агенцията внасят средства, съобразени със съответния им БВП. В другите програми, известни като „незадължителни“, участват ограничен брой държави, които имат свобода да решават в каква степен желаят да се включат. Програмите ARTES-9 и GalileoSat са незадължителни. Бюджетните разходи на ЕКА за 2006 г. възлизат на приблизително 3 милиарда евро.

ЕКА и Европейската общност са взаимно независими организации. В тях членуват различни държави и се прилагат различни правила и процедури. ЕКА не е обвързана с регламентите на ЕС.

С рамковото споразумение между ЕКА и Европейската общност (в сила от май 2004 г.) формализира сътрудничеството между двете институции. Европейската космическа политика, подписана през май 2007 г., обединява подхода на ЕКА с подходите на отделните държави-членки на ЕС и за първи път създава обща политическа рамка в Европа за дейностите, свързани с космическото пространство.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ФАКТИ, ЦИФРИ И ИЛЮСТРАТИВНИ ПРИМЕРИ, СВЪРЗАНИ С ЕГССНП

Сравнение между програмите ЕГССНП и „Галилео“

	ЕГССНП	Галилео
Връзка с други ГНСС	Усилва сигналите на GPS и ГЛОНАСС	Напълно независима от други ГНСС
Услуги	3: OS, SoL, SAR	5: OS, CS, PRS, SoL, SAR
Покритие	Регионално (Европа)	Глобално
Космическа инфраструктура	3 транспондера на геостационарни спътници в орбита на височина 36 000 км	30 спътника, разположени в средна околоземна орбита на височина 23 000 км
Наземна инфраструктура	4 MCC (контролни центрове за мисиите) 34 RIMS (станции за контрол на отдалечеността и целостта) 6 NLES (навигационни наземни станции)	3 GCC (контролни центрове на „Галилео“) 20 GSS (сензорни станции на „Галилео“) 5 станции за възходяща връзка в S-честотен обхват 10 станции за възходяща връзка в C-честотен обхват
Финансиране	ЕКА, Европейска комисия, Евроконтрол, EOIG, заинтересованите страни от съвместното предприятие „Галилео“	ЕКА, Европейска комисия, Китай, Израел

Източници на финансиране на ЕГССНП

Източници на финансиране на ЕГССНП (общо 630 млн. евро по цени от 2001 г.)
Предоставени средства между 1995 и 2007 г.



Източник: Оценка на ЕСП.

Липсва дългосрочна визия за ЕГССНП

Целите на ЕГССНП постепенно биват адаптирани при нейното трансформиране от демонстративна в пълноценно функционираща програма. Тя е засегната от липса на дългосрочна стратегия и политическа ангажираност. Ето някои примери:

- а) Предоставяните от Европейската комисия безвъзмездни средства за ЕГССНП са били изплащани на годишни траншове и систематично са пристигали със закъснение. Вноските от държавите-членки на ЕКА също са закъснявали. В резултат на това някои дейности по програмата са били забавени, което е внесло несигурност в планирането на фазата на разполагане на програмата.
- б) Междувременно променящите се изисквания и стандарти, както и новите идеи по отношение на сертифицирането на системата, са довели до забавяния и извънредни разходи.

- в) Към септември 2008 г. все още не са изготвени програмни насоки за ЕГССНП.
- г) Въпреки че сигналът за общодостъпната услуга на ЕГССНП е осигурен от юли 2006 г., към септември 2008 г. системата все още не е обявена за функционираща поради въпроси, свързани с гражданската отговорност, несигурността по отношение на бъдещето на програмата във връзка с нейното финансиране и управление, както и нежеланието на Комисията да одобри системата от техническа гледна точка.
- д) Въпреки усилията от страна на ЕКА и на съвместното предприятие „Галилео“ да демонстрират капацитета на ЕГССНП отвъд океана (напр. в Африка, Китай и Южна Америка) на практика липсва стратегия за подкрепа на ЕГССНП извън Европа.
- е) В организационната структура на съвместното предприятие „Галилео“ ЕГССНП е прикрепена към техническия отдел вместо да бъде разглеждана като пълноценна междусекторна програма. До 2006 г. съвместното предприятие „Галилео“ не е получило финансови средства от Комисията за специфични проучвания, свързани с ЕГССНП.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО ВЪВ ВРЪЗКА С ПРОГРАМА „ГАЛИЛЕО“

ЕС сключва няколко международни споразумения във връзка с „Галилео“.

Подписани са споразумения за сътрудничество със Съединените щати (2004 г.) и Русия (2006 г.) с оглед осигуряването на оперативна съвместимост между „Галилео“ и съществуващите ГНСС като GPS и ГЛОНАСС.

Сключените споразумения за сътрудничество с Китай (2003 г.) и Израел (2004 г.) довеждат до членството на съвместното предприятие „Галилео“ съответно в NRSCC и MATIMOP.

Подписани са общи споразумения за сътрудничество с Украйна (2005 г.), Индия (2005 г.), Мароко (2005 г.) и Южна Корея (2006 г.), но те така и не водят до конкретно участие или членство на съвместното предприятие „Галилео“.

Целта на всички тези споразумения е да се сведат до минимум технологичните и политическите рискове, да се насърчават и укрепват знанията и опитът в индустрията и политиката, да се стимулира осигуряването на приложения на системата, да се навлезе в пазара на трети страни, „Галилео“ да се превърне в международен стандарт и да се подготви основата за инсталирането на елементи от наземната му инфраструктура в различни части на света.

Отношенията с китайските и израелските предприятия се влошават след преустановяването на дейността на съвместното предприятие „Галилео“ и възникват проблеми при прехвърлянето на съответните споразумения под отговорността на Надзорния орган на ГНСС. Преговорите за сътрудничество с други държави като Бразилия, Мексико, Чили, Канада, Аржентина и Австралия също са прекратени при закриването на съвместното предприятие „Галилео“.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

КРИТЕРИИ, ИЗПОЛЗВАНИ ОТ ЕСП ЗА ОЦЕНКА НА УПРАВЛЕНИЕТО ОТ СТРАНА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР НА ПРОЦЕСА ПО ОТДАВАНЕ НА КОНЦЕСИЯ НА „ГАЛИЛЕО“, И ОБОБЩЕНИ ОЦЕНКИ

Критерии (съгласно насоките на ИНТОСАЙ относно добрите практики за извършване на одит на публични/частни финанси и концесии)	Отговорен орган	Изпълнени ли са критериите?	Обобщена оценка
А. Определяне обхвата на проекта			
А.1 Подбор на проекта			
<i>Как одитираният орган е подредил по приоритети потенциалните проекти? Изпълнил ли ги е съгласно тази подредба?</i>	Комисия (Съвет)	Няма оценка (политически избор)	„Галилео“ е единствен по рода си проект и решението за неговото изпълнение е политическо. По инициатива на Комисията, стартирала в началото на 90-те години, Съветът одобрява програма „Галилео“ и възлага нейното управление на Европейската комисия. Впоследствие по предложение на Комисията и с цел стартиране на фазата на разработване е взето решение за създаване на публично-частно партньорство / концесия като политически консенсус между държавите-членки. Предвидено е тази схема да се използва и за управлението и финансирането на последващите фази. Виж поредицата от съобщения и проучвания на Комисията, както и заключенията на Съвета от 1994 до 2003 г.
А.2 Определяне на изискванията към проекта			
<i>Одитираният орган заявил ли е ясно своите изисквания от самото начало и дефинирал ли ги е като крайни продукти, посочвайки някакви особени ограничения, на които подлежи частният сектор?</i>	Комисия (Съвет)	Отчасти	Както може да се заключи от подготвителната работа на Комисията и взетите от Съвета решения, европейският публичен сектор е заявил своите изисквания много общо. Предложената концесия е трябвало да обхване финансирането и управлението на фазите на разполагане и експлоатация, в това число и обновяването, на системата „Галилео“. За тази цел концесионерът би следвало да осигури, стартира, оперира, експлоатира и поддържа системата и нейните елементи по време на концесионния период, за да предоставя петте спътникови услуги на „Галилео“ и да обслужва последващото разработване на допълнителни приложения. Обмислено е също така включването на управлението на ЕГССНП и предоставянето на услуги по ЕГССНП в договорните разпоредби за концесията на „Галилео“. Подготвителната работа на Комисията за концесията е оставила голяма доза несигурност по важни въпроси като механизма за приходите и за прехода между фазите на разработване и разполагане. Въпреки че накратко са посочени някои от ограниченията за участието на частния сектор в проекта, не е очертана стратегия за публичния сектор, която да бъде предложена на частния сектор. По този начин при подготвителната работа Комисията не е изложила пред частния сектор ясни изисквания и ограничения за предложената концесия на „Галилео“.

А.3 Капацитет на частния сектор			
<i>Одитираният орган извършил ли е предварителна оценка на капацитета на частния сектор да отговори на изискванията?</i>	Комисия	Отчасти	При подготвителната работа Комисията е достигнала до положително, макар и много общо заключение относно осъществимостта на концесията в сравнение с алтернативния модел на съвместно предприятие (под формата на капиталов дялове в съвместното предприятие „Галилео“). Било е преценено, че частният сектор не е мотивиран да участва и да инвестира в такова предприятие поради несигурността по отношение на очакваната възвръщаемост и възможния конфликт на интереси във фазата на разработване и валидиране. Комисията е заключила също така, че европейският частен сектор притежава необходимия капацитет за предоставяне на услугите и компонентите на системата „Галилео“ с помощта на своите установени технически познания и доказан опит във финансирането и управлението на големи проекти. Въпреки това, както беше посочено в А.2, изискванията към проекта не са били достатъчно ясни. В резултат на това оценката на капацитета на частния сектор да отговори на тези изисквания е твърде обща. Следователно Комисията не е била в позицията да направи предварителна оценка на капацитета на частния сектор.
А.4 Оценка на потенциалните ползи			
<i>Одитираният орган извършил ли е предварителна оценка на желаните от него ползи?</i>	Комисия (Съвет)	Отчасти	Обосновката за функционирането на „Галилео“ като публично-частно партньорство включва следните аргументи (вж. съобщението на Комисията от 10 февруари 1999 г.): допълващо се финансиране, подобрен модел на проекта, добро съотношение между качество и цена, по-добро навлизане на услугата на пазара, придаване на основно значение на нуждите на потребителите и по-добро управление на разходите. В резултат на проведено по искане на Комисията проучване е съставен списък с цели: да се постигне пълна оперативност във възможно най-кратък срок, в идеалния случай до началото на 2008 г., за да се използват все още незапълнени ниши на пазара на ГНСС, значителна част от разходите във фазата на разполагане да бъде покрита от частно финансиране (с примерен дял от 2/3), да бъде получено добро съотношение между качество и цена (чрез оптимизиране на техническите решения и системата, повишаване на конкуренцията и ефикасността при възлагането на поръчка, постигане на подходящо ниво на прехвърляне на риска и въвеждане на финансови стимули за добро изпълнение), европейският индустриален сектор да бъде включен, за да може да се възползва от поръчките за изграждане на системата и произвеждане на оборудване за потребителите, частният сектор да бъде натоварен с отговорността системата да функционира и спецификациите да съответстват на изискванията на пазара и на публичния сектор, да се оптимизира генерирането на приходи от пазара, да се намали необходимостта от публични разходи и публичните финанси да се разпределят за по-дълъг период от време, както и да се оптимизират разходите за целия цикъл на живот на системата чрез въвеждане на по-ефикасните механизми на частния сектор. В проучването се признава, че проект с толкова много цели налага компромиси. При все това в своята подготвителна дейност Комисията не говори за компромиси. Още повече тези общи цели не са били достатъчно конкретни за предлаганата концесия за „Галилео“. Комисията е следвало да очертае стратегия, с която да се определят например: i) предпочитанията на публичния сектор за търговската експлоатация на „Галилео“ и ii) стратегията на публичния сектор за осигуряване на практически преход за разрешаване на взаимосвързаността между фазите на разработване и разполагане. Подобни елементи биха могли впоследствие да послужат като подходящи критерии за оценка и подбор, спрямо които да се оценяват офертите, подадени по време на конкурентната тръжна процедура.

A.5 По-широки политически цели (вкл. нормативни аспекти)			
<i>Одитираният орган оценил ли е въздействието, което по-широките политически цели биха могли да имат върху проекта?</i>	Комисия (Съвет)	Отчасти	Проектът „Галилео“ е ограничен от стратегически съображения (напр. потенциал за използване за военни цели). Държавите-членки не са единодушни по тези въпроси. Въпреки това близо една трета от евентуалните приходи на „Галилео“ се очаква да постъпят от използването на PRS (публично регулирана услуга), напр. от службите за спешна помощ, силите за сигурност, военните служби. Разработването на приложения на ГНСС също така е силно зависимо от нормативните мерки, които следва да бъдат въведени на ниво държави-членки и ЕС. Отново близо една трета от потенциалните приходи се оценяват като зависими от законодателната подкрепа от страна на публичния сектор, без която частният сектор не може да очаква приходи. Въпреки това Комисията не е представила план за увеличаване на шансовете за успех на „Галилео“ чрез въвеждане на нормативни мерки.
A.6 Избор на най-подходящата форма на партньорство			
<i>Одитираният орган разгледал ли е различните алтернативи за посрещане на своите нужди, като например традиционна обществена поръчка или приватизация, преди да направи избор между публично или частно финансиране и концесия?</i>	Комисия (Съвет)	Не	Традиционната обществена поръчка не е била разглеждана в рамките на подготвителната работа на Комисията. Комисията се е ограничила до разглеждането на i) разработването на бизнес план за програма „Галилео“ и ii) подходящата структура за публично-частно партньорство. В резултат на подготвителната работа Комисията е предложила модела на публично-частно партньорство под формата на концесия пред модела на съвместно предприятие. Противно на препоръките от две проучвания, проведени от ПрайсютърхаусКупърс (ноември 2001 г. и януари 2003 г.), не е изработен сравнителен показател на публичния сектор, който да служи за референтен критерий, спрямо който да се измерва цялостната полза от офертите от частния сектор за публично-частното партньорство с оглед подобряването на позицията на публичния сектор в преговорите.
A.7 Иновации			
<i>Одитираният орган идентифицирал ли е предварително обхвата на иновациите в области като проектиране и конструиране, опериране и финансиране на проекта?</i>	Комисия	Отчасти	При своята подготвителна работа Комисията е отчела нуждата от иновации в предлаганата концесия на „Галилео“, но не е идентифицирала с точност в какви области и по какъв начин те могат да се осъществят. Комисията не е провела никаква допълнителна подготвителна дейност. В началото на процеса по отдаване на концесия в тръжната документация оферентите са били стимулирани да предлагат иновативни решения като могат да представят различни варианти на офертата. Поради липса на ясни изисквания за концесията на „Галилео“ обаче (вж. A.2) е било невъзможно иновациите да бъдат разглеждани като важен фактор по време на процеса на подбор.
A.8 Оценка на риска			
<i>Одитираният орган проучил ли е предварително подходящото разпределение на свързаните с проекта рискове между страните от публичния сектор и частния сектор, засегнати от проекта?</i>	Комисия	Не	В подготвителния етап не е извършен анализ на разпределението на рисковете. Това щеше да бъде възможно, ако имаше ясно установени изисквания за частния сектор.

А.9 Приемливост на разходите и съотношение между качество и цена			
<i>Преди стартирането на процедурата по възлагане на поръчка одитираният орган разгледал ли е доколко проектът е финансово приемлив и дали може да предложи добро съотношение между качество и цена?</i>	Комисия	Не	Въпреки че в подготвителния етап са идентифицирани рисковете и трудностите, които трябва да бъдат преодолявани преди отдаването на концесия на частни партньори, не е извършена оценка на степента, в която тези несигурности биха могли да засегнат осъществяването на проекта. Разгледани са потенциалните ползи от проекта „Галилео“, но аргументите за и против отдаването на концесия не са напълно развити. Приемливостта на разходите и съотношението между качество и цена на концесията на „Галилео“ не са били обмислени преди стартирането на процедурата по възлагане на поръчка.
А.10 Изготвяне на икономическа обосновка			
<i>Одитираният орган изготвил ли е подходяща икономическа обосновка в подкрепа на решението да стартира процедура по възлагане на поръчка по проекта?</i>	Комисия	Отчасти	По искане на Съвета (Резолюция на Съвета от 5 април 2001 г.) Комисията е предприела подготвителни действия с цел предоставяне на подкрепа за разработването на бизнес план за програма „Галилео“ и проучване за избор на подходящ модел (икономическа обосновка) за публично-частно партньорство. Въпреки че в резултат на извършената работа е избран публичният сектор, като се изтъква много доброто съотношение между ползи и разходи, не са представени ясно положителните и отрицателните страни на използването на концесионния модел.
Б. Управление на проекта			
Б.1 Екип			
<i>Одитираният орган оценил ли е уменията, които ще са необходими за осигуряването на успеха на проекта? Как одитираният орган би могъл да придобие такива умения, напр. с помощта на своя персонал или на външни консултанти? Одитираният орган съставил ли е екип по проекта в подходящ срок?</i>	Споделена отговорност Комисия — съвместно предприятие „Галилео“	Отчасти	Съвместното предприятие „Галилео“ започва да функционира през септември 2003 г., когато към него е прехвърлен персоналът от GISS. Нает е допълнителен персонал, но съвместното предприятие „Галилео“ не успява да наеме служители с предварителен пряк опит в управлението на процеса по създаването на публично-частни партньорства и концесии. Съвместното предприятие „Галилео“ е назначило външни консултанти едва на по-късен етап в процеса на подбор (т.е. след изготвянето на тръжната документация и провеждането на състезателния диалог).
Б.2 Проучване на пазара			
<i>Одитираният орган проучил ли е пазара преди да стартира официалната процедура по възлагане на поръчка, за да се увери, че има доставчици, които желаят да участват в търга по проекта?</i>	Комисия	Отчасти	На 22 февруари 2003 г. Комисията публикува покана за изразяване на интерес (ОВ С 43, 22.2.2003 г., стр. 12) от страна на предприятията относно концесията на „Галилео“. Тази покана има за цел да се създаде база данни от заинтересовани фирми и да им се даде възможност да се подготвят за тръжната процедура. 85 фирми са изразили интерес и са регистрирани в базата данни. Въпреки че е организирана информационна кампания за заинтересованите страни, не е направена оценка на тяхното разбиране и възприемане на предложените изисквания относно концесията. Като цяло се е наблюдавал интерес към проекта „Галилео“ от страна на потенциалните доставчици, но са им били необходими по-точни изисквания преди участието им в концесията.

Б.3 Въпроси, свързани с договора			
Одитираният орган идентифицирал ли е въпросите, свързани с договора, които биха могли да възникнат по време на процедура по възлагане на поръчка, и изготвил ли е примерен договор, в който са изложени първоначалните предложения по всеки въпрос?	Съвместно предприятие „Галилео“	Отчасти	По време на етапа на подбор и провеждането на състезателния диалог е изготвен примерен договор. Въпреки това примерният договор е бил изготвен твърде рано, като се имат предвид множеството неясни въпроси, сред които избора на приложима нормативна рамка.
Б.4 Стратегия за тръжната процедура			
Одитираният орган изготвил ли е стратегия за тръжната процедура, която да включва броя на кръгове, които да бъдат проведени, броя на офертите, които да бъдат допуснати на всеки етап от тръжната процедура, подхода на органа при комуникацията с оферентите и реалистична времева рамка за тръжната процедура?	Споделена отговорност Комисия — съвместно предприятие „Галилео“	Отчасти	При подготвителната работа Комисията е съставила примерен план за процедурата по възлагане на поръчка по отношение на подбора и договарянето, който включва покана за заявяване на интерес, покана за концесия, фаза на предварителен подбор и фаза на подбор. Било е предвидено възлагането на договора да се осъществи в рамките на 14 месеца от началото на процедурата. Въпреки закъснелото стартиране на операциите на съвместното предприятие „Галилео“ Комисията и съвместното предприятие в началото са се придържали към плана да се организира подбор и договаряне в рамките на кратък период през 2003 и 2004 г. (обявление за концесия, ОВ 2003/S 200 — 179789). Тази времева рамка обаче е твърде амбициозна. Практиката от публично-частните партньорства/частните финансови инициативи в Обединеното кралство показва, че определянето на конкретни и последователни цели дори и за обикновен, не особено сложен проект за публично-частно партньорство отнема много повече време (период от 18 месеца не е изключение). Установените практики на ЕКА за възлагане на поръчки също сочат, че за дефинирането на стабилен подход в областта на Европейската космическа индустрия е необходимо много повече време от една година, дори за опитните организации.
Б.5 Времева рамка на проекта			
Одитираният орган определил ли е изпълнима времева рамка за проекта, в която са идентифицирани основните стъпки, служещи за измерване на напредъка, както и етапите на процеса, на които органът да преразглежда осъществимостта на проекта?	Споделена отговорност Комисия — съвместно предприятие „Галилео“	Отчасти	Първоначалната цялостна времева рамка на програмата „Галилео“ е обявявана няколко пъти между 2000 и 2004 г. (вж. <u>таблица 1</u>). Тази рамка обаче е твърде обща и не съдържа междинни стъпки, които да бъдат използвани за преразглеждане на осъществимостта на програмата. Промените в графика са обявени официално през 2006 и 2007 г. На няколко пъти са отлагани междинните стъпки, свързани с процеса по отдаване на концесия, но без да се обсъжда дали проектът продължава да бъде осъществим.

Б.6 Съпоставка между разходите и ползите			
<i>Одитираният орган направил ли е оценка на разходите и ползите от публично-частното финансиране спрямо алтернативна възможност за възлагане на поръчка?</i>	Споделена отговорност Комисия — съвместно предприятие „Галилео“	Не	Подготвителната работа на Комисията включва анализ на разходите и ползите от проекта „Галилео“, но такъв анализ липсва за предложената концесия спрямо други алтернативни възможности за възлагане на поръчка. Както е посочено в А.6, в своите проучвания ПрайсуютьрхаусКупърс препоръчва да се изготви солиден сравнителен показател на публичния сектор. Тази препоръка обаче не е взета предвид.
Б.7 Списък с тръжни оферти			
<i>Одитираният орган успял ли е да състави списък с добри тръжни оферти?</i>	Споделена отговорност Комисия — съвместно предприятие „Галилео“	Отчасти	Избраните на предварителния етап консорциуми (вж. също Б.2) включват подходящ кръг от европейски индустриални предприятия с капацитет за прилагане на системата „Галилео“. При все това операторите и предприятията на по-ниско ниво са изместени встрани от производствените предприятия в областта на космическото пространство. Тази ситуация е била допълнително влошена след като един от трите предварително избрани консорциума се е оттегил от процедурата по подбор през лятото на 2004 г.
Б.8 Поставяне на конкретни изисквания			
<i>Одитираният орган изложил ли е ясно своите изисквания?</i>	Съвместно предприятие „Галилео“	Не	Тръжната документация на съвместното предприятие „Галилео“ е послужила на оферентите главно за структуриране на техните предложения. В нея са посочени общи принципи, а не конкретни цели, ясни позиции по отношение на риска или предпочитани подходи, установени от съвместното предприятие „Галилео“ като представител на публичния сектор. По-специално в тръжната документация не е обърнато внимание на грешките в модела и принципните трудности в предложената схема на концесия. Така например съвместното предприятие „Галилео“ не е заявило ясно предпочитаната от него опция (или алтернативни варианти) за развитие на пазара, а просто е поканило оферентите да предложат свой подход. Освен това, макар че съвместното предприятие „Галилео“ е поискало от оферентите да изложат своя стратегия за използване на резултатите от IOV, както и по отношение на въпроса за „гражданската отговорност“, то не е установило правната рамка, приложима за договора за концесия, въпреки че това е могло да послужи на оферентите като основа за анализ. Единственото изключение е свързано с опциите за изстрелване, където съвместното предприятие „Галилео“ ясно е посочило своето предпочитание към Ариана 5 и Съюз. В резултат на това оферентите не са разполагали с достатъчно информация относно позицията и предпочитанията на публичния сектор и са били оставени да изготвят офертата си по собствена преценка, без да получат насоки по предложенията, нито възможност да отговорят на ясно поставени изисквания.
Б.9 Поддържане на конкурентна среда			
<i>Одитираният орган успял ли е да поддържа конкурентна среда във връзка с възлагането на поръчка и да води добре преговорите с избрания оферент?</i>	Съвместно предприятие „Галилео“	Не	Поради факта, че съвместното предприятие „Галилео“ на два пъти не е било в състояние да избере оферент и е одобрило обединението, то не е успяло да поддържа конкурентна среда.

Б.10 Редовни прегледи			
<i>По време на процедурата по възлагане на поръчка одитираният орган оценявал ли е редовно дали проектът продължава да предлага добро съотношение между качество и цена?</i>	Споделена отговорност Комисия — съвместно предприятие „Галилео“	Не	В своите съобщения съвместното предприятие „Галилео“ редовно е показвало сериозно желание да постигне споразумение с частния сектор, но не е направило оценка на осъществимостта и потенциалното добро съотношение между качество и цена (вж. също Б.5).
Б.11 Бюджетни средства за разходите по проекта			
<i>Одитираният орган определил ли е и съответно управлявал ли е реалистични бюджети за всички разходи по проекта, включващи вътрешни и външни ресурси?</i>	Споделена отговорност	Да	Съвместно предприятие „Галилео“ се е базирало на одобрени годишни бюджети за всяка негова задача. Комисията и съвместното предприятие „Галилео“ обаче не са оценили размера на разходите както на публичния, така и на частния сектор, за целия процес на подбор и договаряне. През октомври 2005 г. частният сектор е представил оценка, възлизаща на 24,5 милиона евро.
Б.12 Назначаване на консултанти			
<i>Одитираният орган наел ли е висококвалифицирани външни консултанти с конкурс?</i>	Споделена отговорност	Отчасти	Съвместното предприятие „Галилео“ е избрало опитни външни консултанти чрез конкурс, но ги е назначило на късен етап в процедурата за подбор (т.е. след изготвянето на тръжната документация и провеждането на състезателния диалог).
Б.13 Управление на разходите			
<i>По какъв начин одитираният орган е следил и управлявал разходите по проекта, включително вътрешните и външните ресурси?</i>	Споделена отговорност	Отчасти	Съвместното предприятие „Галилео“ е наело външни консултанти чрез рамкови договори, сключени след обявления за представяне на оферти. Разходите са контролирани чрез поставяне на индивидуални работни задания. Съвместното предприятие „Галилео“ обаче не е имало дългосрочна политика по отношение на разходите на външните консултанти.

В. Оферти и договор			
В.1 Предложения на оферентите			
Оферентите предложили ли са добри решения?	Отчасти	Офертите, получени от съвместното предприятие „Галилео“, отразяват експертните знания и опит на оферентите като европейски лидери в тази индустрия. При все това, тъй като публичният сектор не е задал точни условия (вж. Б.8), оферентите не са разполагали с насоки по отношение на предложенията и не са имали възможност да отговорят на ясно поставени изисквания. Този проблем е бил установен от един от предварително избраните оференти, който с точност е предвидил крайния резултат от процеса по отдаване на концесия през лятото на 2004 г. (протокол от срещата за провеждане на състезателен диалог): „Тръжната документация на съвместното предприятие „Галилео“ съдържа много добри инструкции и решението да се провеждат двустранни срещи през две седмици (т.е. срещи за състезателен диалог) е смислено, но продължават да съществуват поводи за загриженост. Времето за анализ на изискванията на съвместното предприятие „Галилео“, изготвяне на оперативен бизнес план за „Галилео“ и представяне на оферта до 1 септември тази година е недостатъчно. Изготвените в този срок оферти ще трябва в голяма степен да гадаят. Устните насоки към оферентите да направят възможно най-доброто противоречат на писмените инструкции да се изготвят и представят правно обвързващи оферти. Съвместното предприятие „Галилео“ не е в състояние да направи правилна съпоставка на офертите въз основа на стойността им за публичния сектор. Съвместното предприятие „Галилео“ не изготвя бизнес план на публичния сектор, с помощта на който да направи подобно сравнение, и не е в състояние да направи това в рамките на заложените в конкурса срокове. По-конкретно оценката на офертите ще бъде непоследователна поради: i) необходимостта оферентите да поставят множество условия за своите оферти — условия, които ще се различават при различните оферти и които съвместното предприятие „Галилео“ няма да може да оцени; ii) поставеното от съвместното предприятие „Галилео“ изискване оферентите да изложат своите основни ангажименти по отношение на крайните продукти, които отново ще се различават в офертите и които съвместното предприятие „Галилео“ няма да е в състояние да оцени. Вследствие на това оферентите са изправени пред риск по отношение на възлагането на поръчка, който значително противоречи на общоприетите принципи на публично-частните партньорства.“ В съответствие с тази прогноза представените оферти не са съдържали фиксирани цени и ангажименти и съвместното предприятие „Галилео“ е било принудено да удължи етапа на подбор. В техническа бележка от декември 2004 г. от консултант на съвместното предприятие „Галилео“ се потвърждава горната оценка: „В няколко отношения липсата на разработки в предложенията от оферентите е отражение на неяснотата в изискванията на съвместното предприятие „Галилео“. В резултат на тази неяснота се наблюдават съществени структурни разлики между офертите (което затруднява прякото съпоставяне между тях) и оферентите са предложили само примерни цени.“	
В.2 Оценка на офертите			
Одитираният орган извършил ли е всеобхватна оценка на офертите?	Отчасти	Съвместното предприятие „Галилео“ е разгледало и оценило получените оферти в съответствие с предварително установените общи критерии за оценяване (финансови, технически, управленски). През февруари 2005 г. обаче съвместното предприятие „Галилео“ в крайна сметка е дало една и съща обща оценка на	

			състезаващите се оферти (вж. също В.1).
В.3 Избор на оферент			
<i>Одитираният орган разгледал ли е резултатите от оценките, за да избере офертата, която предлага най-добро качество?</i>		Отчасти	Съвместното предприятие „Галилео“ е направило оценка на офертите, прилагайки своите формални критерии за оценяване на тръжни оферти. То обаче не е разполагало с подробни и стабилни критерии за оценяване, базирани на точни изисквания, спрямо които да се извърши оценка и съпоставка на състезаващите се оферти (вж. също А.4). Съвместното предприятие „Галилео“ е изразило невъзможност за избор на оферент в два случая: през октомври 2004 г. и след удължаването на етапа на подбор през февруари 2005 г.
В.4 Промени по време на договарянето със спечелилия оферент			
<i>Одитираният орган свел ли е до минимум промените на условията на сделката по време на финалното договаряне със спечелилия оферент?</i>		Не	След одобряването на обединението и подаването на съвместна оферта съвместното предприятие „Галилео“ вече не е било способно да води процеса на преговори. То не е било в състояние да наложи спазването на условията при обединението, а съставът на обединения консорциум, както и неговата неспособност да достигне до консенсус, са се отразили неблагоприятно върху преговорите (поради броя на заинтересованите страни, техните различни интереси, техният опит в публично-частни партньорства и т.н.).

ПРИЛОЖЕНИЕ V

РЕЧНИК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ТЕРМИНИ В ДОКЛАДА

Бизнес план	Официално заявяване на бизнес целите, причините, поради които те се смятат за постижими, и плана за изпълнение на тези цели.
Договор за концесия	Договор между публични и частни партньори, по силата на който на последните се дава изключително право да оперират, подкрепят и осъществяват инвестиции в обществени услуги.
Икономическа обосновка	Информация, в която се описват аргументите за създаване и продължаване на даден проект, като се посочват причините и отговорите на въпроса „Защо“? във връзка с проекта.
Конкурентна среда	Ситуация, в която конкуриращите се страни са принудени да направят своите предложения за стоки/услуги/оферти възможно най-привлекателни за възлагащата поръчката организация, за да не загубят своите позиции спрямо конкурентите, в резултат на което възлагащият поръчката орган получава по-добри условия.
Конфликт на интереси	Ситуация, в която определена личност или организация има две функции, чиито цели или интереси си противоречат.
Оборудване за потребителите на „Галилео“	За разлика от космическото и наземното оборудване на системата оборудването за потребители превръща сигналите в услуги за крайните потребители. То представлява различни видове потребителски приемници.

Плащане за наличност	Периодично плащане на концесионер, извършвано от публичен орган за осигуряване на дадена инфраструктура/услуга.
Прехвърляне на риска	Прехвърляне на риска, който обикновено се поема от възлагащата поръчката организация, към предоставящата услуги частна фирма.
Публично-частно партньорство	Държавна служба или частна фирма, финансирана и управлявана чрез партньорство между държавни структури и една или повече компании от частния сектор.
Разпределение на рисковете	Споразумение между страните от публично-частна финансова сделка или концесия, с което се определя коя страна(и) отговаря за поемането на финансовите или други последици в даден случай, като сведе до минимум вероятността да се случи определено неблагоприятно събитие и като предвиди действия за смекчаване на последствията от едно такова събитие.
Сравнителен показател на публичния сектор	Оценка на необходимите за проекта средства в случай че се използват традиционни методи за възлагане на обществени поръчки. Този показател помага да се определи дали финансирането от частния сектор предлага по-добро съотношение между качество и цена, отколкото традиционната обществена поръчка.
Традиционна обществена поръчка	Поръчка, при която клиентът просто заплаща на изпълнителя за предоставянето на даден актив с развиването на дейността, свързана с този актив. Тези активи биват изплащани изцяло при крайното им получаване. Поддържането на активите е предмет на отделни поръчки, а тяхното използване остава отговорност на публичния сектор.
Тръжна процедура	Практика, при която се обявява конкурс, получават се и се оценяват оферти от различни компании от частния

сектор за предоставяне на услуги в рамките на публично-частни финансови и концесионни сделки с оглед постигането на най-добро съотношение между качество и цена.

Управленски структури	Действаща система за надзор, даваща възможност на ръководството да упражнява контрол върху проекта, която включва разпределяне на управленските отговорности, както и процедурите и системите за отчитане пред ръководството.
-----------------------	---

Отговори на Комисията на специалния доклад на Сметната палата

„Управлението на фазата на разработване и валидиране на програма „Галилео“

ОБОБЩЕНИЕ

I. -V. Програмите ЕГССНП и „Галилео“ са две новаторски програми, насочени към създаване на европейска глобална навигационна спътникова система (ГНСС). Европейската космическа агенция (ЕКА) и Комисията стартираха тези две програми като съвместна инициатива и получиха от своите държави-членки голяма подкрепа за тях.

ЕКА пое отговорността за техническото им разработване, а Комисията за разработването на политиката. Те създадоха заедно съвместното предприятие „Галилео“ като платформа за координация за надзор на изпълнението на фазата на разработване и валидиране.

По предложение на Комисията за фазата на разполагане и за оперативната фаза Съветът създаде регулаторна агенция (Надзорен орган на ГНСС), която да представлява интересите на публичния сектор в публично-частното партньорство (ПЧП).

От нейното създаване до момента държавите-членки и ЕКА изиграха основна роля. След срещнати трудности във връзка с намирането на частни източници на финансиране, през 2008 г. интегрираната програма Галилео/ЕГССНП се превърна в програма на ЕС, която е изцяло финансирана от бюджета на ЕС. От този момент нататък Комисията пое ролята на ръководител на програмата. С новото положение отговорностите бяха изяснени и Комисията днес счита, че е на прав път към постигането на своите цели. Комисията признава, че е имало забавяния и превишени разходи, но предвид новаторския характер и техническата сложност на предварителния проект Комисията счита, че оценката на Палатата за управлението на фазата на разработване и валидиране е прекалено негативна. В ретроспектива става ясно, че е било възможно да се направи повече с цел разрешаване на някои от срещнатите проблеми на по-ранен етап.

V.

i) Съвместното предприятие „Галилео“ бе създадено, за да служи за връзка между ЕКА, която отговаря за осъществяването на дейностите по техническото разработване (IOV или фаза на валидиране в орбита), и Европейската комисия, която отговаря за аспектите на политиката.

ii) Комисията извършваше непрекъснат надзор на програмата, без да се намесва в отговорностите на ЕКА, и по-специално по отношение на техническите и индустриалните въпроси. Комисията предприе действия всеки път, когато бе необходимо да се отстранят пречки и да се предложи адаптиране на програмата.

VI. Изборът на ПЧП бе политическо решение, взето от Съвета. Комисията получи ясен политически мандат да подготви ПЧП в рамките на ограничен срок и това бе направено

въз основа на наличната тогава информация в този много специфичен и новаторски сектор. Индустрията представи сериозни и реалистични предложения в отговор на поканата за предложения за концесия за ПЧП.

VIII. Посредством СПГ и Надзорния орган на ГНСС Комисията използва средства по БРП, за да финансира дейности за технологично разработване, както и свързана с приложението изследователска и развойна дейност. Тези проекти за изследователска и развойна дейност, особено свързаната с приложението изследователска и развойна дейност, трябва да дадат резултати в средносрочен / дългосрочен план (2009—2015 г.) и резултатите от тази дейност следва да бъдат включени в следващия „План за действие за прилагане на ГНСС“.

IX. Предложението на Комисията за интегриране на ЕГССНП в „Галилео“ бе ефективен начин за спасяване на програмата ЕГССНП, като така бе осигурено необходимото финансиране за продължаване на този проект. Комисията продължи този интегриран подход както по време, така и след преговорите за концесия.

X. Оценката на Палата не отразява изцяло реалната ситуация в онзи момент. Програмата включваше голям брой заинтересовани страни от публичния сектор (държавите-членки на ЕС и на ЕКА, ЕКА, трети държави, Комисията) с различни институционални роли и отговорности, и Комисията работи активно за намиране на начини за подходящо включване на тези заинтересовани страни в програмата. Комисията постигна действителен напредък в областта на международното сътрудничество. Създаването на СПГ и на Надзорния орган на ГНСС, както и предложенията за преориентиране на програмата, които доведоха до приемането на Регламент 683/2008, са показателни за ръководната роля на Комисията, като се отчитат съответните роли на другите заинтересовани страни.

XI. Комисията получи ясен мандат да поеме управлението на фазата на разполагане в рамките на програмата като вследствие на това започна да адаптира способността си за управление както вътрешно, така и с помощта на квалифицирани външни консултанти.

XII. Поуките от „Галилео“ се споделят с държавите-членки и с други заинтересовани страни с цел подобряване на управлението на големи инфраструктурни програми.

ВЪВЕДЕНИЕ

2. Европейската космическа агенция и Комисията стартираха ЕГССНП и „Галилео“ като съвместна инициатива и получиха от своите държави-членки голяма подкрепа за програмите.

ЕКА пое отговорността за техническото им разработване, а Комисията за разработването на политиката. Те създадоха заедно съвместното предприятие „Галилео“ като платформа за координация за надзор на изпълнението на фазата на разработване и валидиране.

По предложение на Комисията за фазата на разполагане и за оперативната фаза Съветът създаде регулаторна агенция (Надзорен орган на ГНСС), която да представлява интересите на публичния сектор в публично-частното партньорство (ПЧП).

ИСТОРИЯТА НА „ГАЛИЛЕО“

15. СПГ бе създадено за изпълнение на фазата на разработване на програма „Галилео“, за да гарантира единоначалие на управлението и финансовия контрол на проекта за фазите на проучване, разработване и демонстрация на програма „Галилео“, като за целта да мобилизира средствата, определени за тази програма (член 1 от Регламент (ЕО) № 876/2002). Техническата отговорност за тази програма бе поверена на ЕКА в рамките на нейната програма GalileoSat. Одобрението на програма GalileoSat от държавите-членки на ЕКА постави началото на индустриалните дейности. Съвместното предприятие „Галилео“ бе координационна платформа между ЕКА и Комисията за фазата на разработване и валидиране.

17. -18. В съответствие с член 2 от Устава на СПГ основните задачи са:

1) надзор на интегрирането на ЕГССНП в „Галилео“, както и изпълнение на фазата на разработване и валидиране на „Галилео“;

2) стартиране на индустриалните дейности от фазата на разработване с помощта на ЕКА;

3) подготовка в сътрудничество с Комисията и ЕКА на фазите на разполагане и експлоатация чрез управление на тръжната процедура, която да доведе до сключване на споразумение за концесия;

4) надзор на осъществяването на всички дейности по програмата.

21. Целта на съобщението на Комисията от октомври 2004 г., определена на среща на Съвета по въпросите на транспорта, проведена през март 2004 г., не бе да се докладва относно напредъка на фазата на разработване и валидиране, а относно стартирането на фазата на разполагане и на оперативната фаза.

Закъснението на технологичното разработване (IOV или фаза на валидиране в орбита) в онзи момент бе сметнато за съвместимо със стартирането на дейностите от фазата на разполагане в рамките на програмата през 2006 г.

22. Наличната тогава информация подкрепяше идеята, че очакванията за положителен резултат от процеса на възлагане на поръчка не са неоснователни. Съобщението отбелязва, че до момента процедурата беше успешна и поиска потвърждение от Съвета, за да:

– позволи на съвместното предприятие да завърши преговорите за договор за концесия, който да бъде подписан през 2005 г., и

– позволи на заинтересованите страни от частния сектор да потвърдят своите оферти и финансови ангажименти.

23. В изпълнение на възложената ѝ политическа отговорност Комисията създаде условията за споразумение между държавите-членки като се обърна с искане за посредничество към бившия член на Комисията г-н Van Miert. Комисията успя да отблокира преговорите за концесия и частта дейности от фазата на разработване и валидиране, които бяха спрени поради несъгласия между държавите-членки в периода между юли и декември 2005 г.

26. През 2006 г., и по-специално през втората част на 2006 г., с подкрепата на Комисията и Европейската инвестиционна банка, СПГ намали различията с обединения консорциум до няколко съществени въпроса, които останаха неразрешени. Резултатът от тези преговори заедно с преговарящия екип и други дейности на СПГ бяха прехвърлени на Надзорния орган на ГНСС в края на 2006 г.

27. В края на 2005 г. Комисията подготви основата за фазата на разполагане като предприе действия за гарантиране на прехвърлянето от СПГ, създадено за фазата на разработване, към Надзорния орган на ГНСС, създаден с цел да управлява интересите на публичния сектор в рамките на схемата за ПЧП за фазата на разполагане и за оперативната фаза.

В основата на тези действия на Комисията бяха две предположения: 1) че преговорите за концесия биха могли да приключат до края на 2006 г., нещо, което изглеждаше вероятно поради етапа на преговори след обединяването на консорциумите, и 2) че вече явните закъснения при фазата на валидиране в орбита означаваха, че фазата на валидиране в орбита ще „надживее“ СПГ.

28. Успоредно с това през 2006 г. и 2007 г. ЕКА продължи да изпитва сериозни затруднения при управлението на ЕГССНП и „Галилео“. По отношение на ЕГССНП трудностите бяха по-скоро технически. По отношение на „Галилео“ бе налице съществено закъснение и превишаване на разходите по отношение на индустриалното изпълнение на програмата и нейното управление от ЕКА. ЕКА предприе основно реформиране на договорните отношения, които бе установила за програмата GalileoSat.

Изправена пред тези трудности и пред спирането на процеса за концесия Комисията предложи на Съвета и на Парламента да преориентира програмата, да финансира фазата на разполагане от бюджета на Общността, както и да действа като ръководител на програмата и да използва ЕКА като орган по обществените поръчки за фазата на разполагане. Регламент № 683/2008 за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация бе приет на 9 юли 2008 г.

29. Обхватът на съобщението от май 2007 г. не целеше да опише причините за неуспеха на преговорите за концесия, а по-скоро да обобщи резултатите от преговорите и да даде предложения за в бъдеще.

ПОДХОД И ОБХВАТ НА ОДИТА

31. В периода, към който се отнася одитът на Палатата (септември 2003—декември 2006 г.), СПГ бе създадено с цел гарантиране на единоначалието при управлението и финансовия контрол на проекта за фазите на проучване, разработване и демонстрация на програма „Галилео“, както и за мобилизирането на средства, предназначени за тази програма.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

39. Идеята за ПЧП се основаваше на проучвания и доклади, изготвени в хода на фазата на дефиниране на „Галилео“, които бяха показали осъществимостта на разполагането, функционирането и търговската експлоатация на „Галилео“ като ПЧП структура, включваща частно финансиране. Изборът на ПЧП бе насърчен и окончателно одобрен

от Съвета. Подготовката на ПЧП бе възпрепятствана от ограничено налично време. Индустрията представи сериозни и реалистични предложения в отговор на поканата за предложения за концесия за ПЧП.

41. Въз основа на проучванията, с които разполага Комисията, може да се твърди, че са взети предвид най-добрите практики в областта на ПЧП. Тези практики обаче бяха разработени с утвърдени индустрии и услуги (магистрала, болници, електроцентрали...), където рисковете са вече относително добре определени и извършването на съпоставка на разходите е лесно въз основа на съществуващите данни за разходите. Това не бе и продължава да не бъде случаят с разполагането, оперативното действие и търговската експлоатация на „Галилео“.

а) Уникалният характер на проекта „Галилео“ направи изключително трудно прилагането на най-добрите практики за ПЧП, като разработване на надеждна система за съпоставка в публичния сектор поради липса на данни.

Материалните различия по отношение на обхвата между валидирането в орбита и пълната оперативна способност направиха невъзможно използването на данните, получавани от фазата на валидиране в орбита, за разработването на такава система за съпоставка.

Проучванията, възложени от Комисията и СПГ посочиха ясно съществуващите рискове за разполагането, функционирането и търговската експлоатация на предложената инфраструктура и съдържаха заключението, че ефикасното разпределяне на рисковете е възможно в рамките на ПЧП / схема за концесия.

б) Предвид недостатъчното време и трудността да се намерят достатъчно прецеденти, на които да се опрат, Комисията и СПГ се спряха на процеса на конкурентен диалог за възлагането на поръчка, за да осигурят възможност за постепенно прецизиране на тръжните спецификации.

Процедурата на конкурентен диалог съществува за разрешаване на сложни случаи, като ПЧП „Галилео“, предвид неговото техническо, финансово и правно устройство.

Наистина се очакваше, че неизвестните елементи, характеризиращи ПЧП „Галилео“, ще бъдат изяснени с помощта на тази процедура чрез взаимодействието с изключително сериозни и отдадени на проекта участници в търга.

Срокът на процедурата бе удължен точно, за да се позволи на кандидатите да представят прецизни и по-надеждни планове за работа и финансови модели.

Удължаването на процеса на диалог и взаимодействие между СПГ и кандидатите, дори след неговото обединяване, доведе до важни резултати, които бяха включени в необвързващо споразумение „Heads of Terms“.

в) Персоналът на СПГ включи професионалисти с голям специфичен опит в областта на космическите изследвания и проекти, които имаха специфичен управленски опит по отношение на инфраструктурни проекти в рамките на публичния сектор и по отношение на финансирането на проекти. Нямаше липса на знания спрямо екипите, работещи в промишлеността.

Във фазата на концепция на програмата бяха включени опитни консултанти (Вж. по-специално проучването на замисъла). Що се отнася до активната фаза на конкурентния диалог, опитни консултанти (Price Waterhouse Coopers, Lovell's,...) и старши служители на Европейската инвестиционна банка помогнаха на СПГ при преговорите преди или след обединяването на кандидатите и в контекста на самия процес на обединяване.

г) Обединяването на двете оферти не бе насърчено нито подкрепено нито от СПГ, нито от Комисията. С цел намаляване на описаните от Палатата последствия върху процеса (най-вече намаляване на конкуренцията) Комисията наложи условия във връзка с одобряването на обединението.

След внимателен анализ на съвместното предложение СПГ, с помощта на високо квалифицирани консултанти, прецени, че съвместното предложение осигурява по-добра парична стойност спрямо отделните оферти.

д) Не бе необходимо държавите-членки да разчитат единствено на официалното докладване на СПГ, тъй като те бяха представени в Надзорния съвет на СПГ, който бе подробно информиран относно напредъка на преговорите и напредъка на програмата.

Те също така бяха представени в специфични работни групи, а именно в рамките на срещата на експертите от ПЧП, за да проследят по-отблизо процеса на преговори и бяха запознати подробно с трудностите, срещнати по време на преговорите, по-специално по въпроси, свързани с концесията.

Макар и сложни, преговорите бяха структурирани и проведени по сериозен и професионален начин от двете страни и СПГ нямаше достатъчно основания да се съмнява в изпълнимостта на концесията. Докладите на СПГ бяха насочени към по-широка публика от държавите-членки и по тази причина бе необходимо да запази част от търговската информация като поверителна.

42. Моделът на ПЧП, предложен от Комисията, се различаваше от съществуващите вече модели на ПЧП. Много специфичният характер на дейностите и съществуващите рисковете означаваше, че други съществуващи проекти не биха могли да бъдат взети като пример за проекта „Галилео“ що се отнася до поделянето на рисковете и финансирането между публичния и частния сектор.

а) Технологичната сложност на проекта „Галилео“ е добре разбран факт от всички участващи в него и особено от частния сектор.

б) Встъпителните проучвания ясно показаха, че генерирането на приходи е трудно да се прогнозира, но не посочиха това за причина да се спре създаването на схемата за ПЧП.

Плащанията за наличност от публичния сектор бяха сметени за подходящ инструмент за гарантиране на финансова жизнеспособност.

„Heads of Terms“ включваше възможна структура за плащания за наличност, за която бе постигнато споразумение на високо равнище с частния сектор.

в) Фактът, че публичният сектор бе поел отговорността за проектирането по време на фазата за разработване, бе известен на частния сектор и бе подчертан като елемент на сложност за разпределяне на съответния риск в рамките на схемата за концесия.

Независимо от това експертите в тази област никога не са изтъкнали това като основен проблемен момент за жизнеспособността на схемата за концесия.

Необходимо е да се припомни, че представителите на индустрията, които участваха в проектирането по време на фазата на разработване, бяха широко представени сред кандидатите за договора за концесия.

Капе 2

Пазарният риск, рискът при проектирането и в по-малка степен рисковете, свързани с отговорността на трети страни, бяха в по-голяма степен спорните теми по време на преговорите.

Независимо от това бе постигнат напредък поне що се отнася до разпределението на риска, свързан със отговорността, и на пазарния риск.

Освен това, възможно е провалът на преговорите за концесия да бъде отдаден и на други фактори, например реализирането от страна на индустрията на по-привлекателни от финансова гледна точка възможности.

Трудността да се прехвърли пазарният риск бе изтъкната и потвърдена и вследствие на това в „Heads of Terms“ бе ясно посочено, че е възможно споразумение, при което рискът от прехвърляне би бил минимален в първоначалния етап при наличието на механизми за постепенно увеличаване на степента на прехвърляне на пазарния риск по време на изпълнението на договора.

Прехвърлянето на риска при проектиране бе най-противоречивият въпрос от преговорите за ПЧП.

Фазата на валидиране в орбита, първоначално замислена за намаляване на рисковете при проектиране, бе сметната от частния сектор като основна пречка пред поемането на риск.

Поведението на индустрията, свързано с отказ на всякакво ангажиране с риск при проектиране въз основа на липсата на способности за осигуряване на видимост, участие и валидиране на фазата на валидиране в орбита, бе тема на оживени спорове по време на преговорите, предвид това че потенциалният концесионер бе съставен основно от същите участници от страна на индустрията, които имаха видимост относно собствените си разработки във фазата на проектиране.

Основните елементи на структурата за намаляване на задълженията на третите страни бяха одобрени на равнище „Head of Terms“.

43. Указанията за СПГ в регламента бяха да „възложи на [ЕКА] извършването на необходимите дейности по време на фазата на разработване с оглед на сегментите космос и земя, които са свързани със системата“.

Тези дейности бяха извършени от ЕКА в рамките на програма GalileoSat, съвместно финансирана от държавите-членки на ЕКА на доброволни начала и от Европейските общности.

45. ЕКА отговаряше за изпълнението на програма GalileoSat и докладваше на СПГ за своите действия. Съгласно посоченото в член 2, параграф 4 надзорът от страна на СПГ бе ограничен до гарантирането на това, че всички фази на програмата се съвместяват правилно, а не бе замислен като заместител на техническата експертиза, осигурявана от ЕКА.

47. Бюджетът на „Галилео“ за разработване и валидиране бе определен въз основа на проучванията, възложени от Комисията, и бе приет от ЕКА в декларацията за GalileoSat.

В декларацията за GalileoSat бе предвидена стандартна гъвкавост на ЕКА от 20 % по отношение на нейната вноска, което представляваше *de facto* 10 % за непредвидени разходи от общия бюджет, но се оказа недостатъчно предвид сложността на програмата.

48. Късното стартиране на програмата GalileoSat от държавите-членки на ЕКА доведе до непредвидени закъснения и превишени разходи, които не бяха компенсирани.

49. Доставките за фазата на валидиране в орбита бяха извършени от ЕКА в съответствие с нейната собствена система за доставки.

ЕКА се спря на индустриална организация, ръководена от един единствен основен изпълнител, но гарантираше, поне що се отнася до частта на програмата, финансирана от държавите-членки на ЕКА, връщане към подизпълнители на географски принцип.

„Галилео“ бе първата и единствена програма за ГНСС, която е действително отворена за участието на европейската космическа индустрия. В резултат на това за избрания основен изпълнител съществуваше вероятност да се ползва от окончателно конкурентно предимство при следващи търгове (най-вече за фазата на разполагане). Това доведе до големи отражения върху индустриалната политика, следвана от ЕКА.

Вследствие на това и на действията на няколко заинтересовани държави-членки окончателно избраният основен изпълнител бе смесено дружество от антагонистични дружества, които никога не успяха да работят заедно ефективно.

Накрая, изправена пред превишени разходи и закъснения, през декември 2007 г. ЕКА реши да предпочете различна индустриална организация и различна договорна рамка, което щеше да ѝ позволи да поеме директно основните отговорности и да възложи директно на подизпълнителите договорите за различните работни пакети.

53. Изследователските дейности, финансирани по БРП, бяха насочени към всички основни потребителски сектори, обхващайки научните изследвания на приложенията и други аспекти (стандартизация, правни аспекти и аспекти, свързани с предоставянето на услуги, пазарни аспекти...), които ще позволят бъдещото използване на „Галилео“. Научноизследователските проекти в различните потребителски сектори обикновено включваха дейности по разработване, изпитвания и демонстрации.

Резултатите от тази работа следва да бъдат включени в следващия „План за действие за прилагане на ГНСС“.

Определянето на услугите, които бяха в основата на спецификациите на системата, бе осъществено по-рано със средства по 5РП.

54. Целта на РП е да насърчи развитието на технологии и услуги, въпреки че предоставя свобода на участниците на пазара относно избора на област, в която да бъдат осъществени тези разработки. Този подход доказва своята валидност в смисъл, че няколко дружества, а именно МСП придобиха знания и опит, които им позволиха да заемат водещи позиции на пазара, като „Ifen“ и „Septentrio“ за двойните приемници „Галилео“/Глобална позиционираща система, „Polestar“ за вътрешни решения за позициониране и „Telesys“ за услуги по места.

Както при всяка изследователска дейност резултатът от проектите не е гарантиран и зависи от няколко фактора, които са извън компетентността на Комисията. Използването на резултатите в рамките на пазара трябва да продължи да бъде решение, което се взема от консорциумите по проекта.

55. Проследяването на проектите от Надзорния орган на ГНСС се осигуряваше най-вече от персонал, който вече е работил за СПГ по тези проекти. Надзорният орган на ГНСС насърчи разпространяването на резултатите от проекта като създаде Интернет база данни за резултатите от проекта, организира две успешни мероприятия „Growing Galileo“, при които бяха отчетени тези резултати, и публикува сборник с такива резултати.

Възникнаха закъснения при редица проекти по БРП, но анализът на всеки отделен проект сочи, че съществуват различни причини, които не са задължително свързани с прехвърлянето.

56. Дейностите, финансирани по БРП, включват разработване на нови приложения, оценка на съответния пазарен потенциал, проучване на възможните бизнес модели и изследвания, насочени към намирането на подходящи за тяхното комерсиализиране бизнес планове. Опитът с развитието на пазара и технологичната иновация показва, че повечето пазарни иновации са създадени от пазара, а не чрез подход „отгоре надолу“. Това е особено вярно за незрели пазари, като тези, при които СПГ / Надзорният орган на ГНСС биха срещнали трудности при изготвянето на всеобхватни стратегии за развитие.

57. Закъсненията в програмата „Галилео“ / ЕГССНП могат да обяснят част от закъсненията при някои проекти по БРП.

60. Закъсненията при ЕГССНП се дължат основно на технологични въпроси, които са извън контрола на Комисията, и които предполагат закъснения в разработването.

а) Сключването на споразумение за ЕГССНП се оказа много трудно, поради вътрешни трудности, свързани с отношенията между различните страни, участващи в ЕГССНП. Накрая споразумението бе финализирано до края на 2008 г. и подписано на 31 март 2009 г. Освен това, програмата на ЕКА за ЕГССНП (Програма за усъвършенствани изследвания в областта на телекомуникационните системи—9 (ARTES9), в рамките на която се управлява понастоящем ЕГССНП, приключва на 31 март 2009 г., момента, в който системата би трябвало да е съвместима с техническите спецификации, необходими за нейната експлоатация от икономически оператор.

б) През март 2009 г. системата ще може да бъде действително сертифицирана, а сертифицирането на оператора е планирано да стане до 2010 г. в съответствие с регламента за единно европейско небе.

61.

б) Макар и потвърдено като цел на политическо равнище, интегрирането на ЕГССНП в „Галилео“ винаги е било източник на проблеми от договорна гледна точка.

По тази причина от кандидатите за договор за концесия бе поискано да представят интегрирането на ЕГССНП в „Галилео“ като вероятен сценарий.

Получените оферти ясно посочваха ползите от интегриране на двете системи и преговорите за договора за концесия след обединяването на двамата кандидати бяха проведени с оглед на интегрирания сценарий.

в) Институционалната рамка на ЕГССНП е сложна по исторически причини, свързани с начина на изготвяне на програмата.

г) СПГ възложи подготовката на няколко бизнес плана за ЕГССНП и няколко проучвания за евентуалното комерсиализиране на нейните услуги, в които се очертава доста ограничен потенциал по отношение на способностите на ЕГССНП за генериране на приходи.

Дискусиите, проведени с участието на авиационния сектор, показаха трудностите за установяване на механизъм за генериране на приходи за самия сигнал на ЕГССНП, който е открит и достъпен безплатно за всеки потребител.

В това отношение е необходимо да се подчертае, че от техническа гледна точка OS (общодостъпна услуга) и SoL (услуга за безопасност на живота) при ЕГССНП не се различават по отношение на достъпа за потребители. Те се различават единствено по отношение на сертифицирането си.

Тези предположения обосноваха поведението на СПГ относно решението да не инвестира в дейности за развитие на пазара за ЕГССНП.

62. Програма ЕГССНП бе ръководена като програма на ЕКА (ARTES 9), финансирана основно от държавите-членки на ЕКА и от Оперативната и инфраструктурна група на ЕГССНП. Финансирането от страна на ЕС бе ограничено.

В резултат на различни технически причини имаше закъснения и превишаване на разходи на програма ARTES 9.

63.

а) Независимо от процеса на концесия ЕГССНП се сблъска с редица технологични проблеми, които бяха извън контрола както на Комисията, така и на СПГ, и които също доведоха до програмни закъснения.

б) Много трудно е да се назначи оператор за инфраструктура, която не е завършена от техническа гледна точка. Освен това би било невъзможно за Комисията да упълномощи оператор без да притежава права върху активите, с които той ще оперира.

В момента назначаването на икономически оператор за ЕГССНП е в етап на финализиране, за което отговаря Европейската комисия.

Необходимостта от сключване на рамково споразумение оказва ограничено въздействие върху преговорите за концесия.

64. СПГ получи ясен мандат да интегрира ЕГССНП в „Галилео“ и това наложи провеждането на преговори за рамково споразумение с различните заинтересовани страни в ЕГССНП, за да се проправи път за окончателно прехвърляне на собствеността на ЕГССНП.

Водените от СПГ преговори за рамково споразумение завършиха неуспешно поради сложната институционална рамка, отчетена от самата Палата, но послужиха за солидна основа за настоящото финализирано споразумение с Комисията.

65. Поради закъсненията в рамките на програмата, СПГ не изпълни плана за проникване на ЕГССНП на пазара.

67. Разпределението на задачите между страните по време на фазата на разработване бе вдъхновено от принципа на сътрудничество между страните, за да създадат съвместна платформа за разработване на програмата.

Този подход бе преразгледан отново за целите на фазата на разполагане в рамките на регламента за ГНСС, в който ясно се предвижда стриктно разделение на ролите и отговорностите между участващите страни.

68.

а) Относно основните задачи на СПГ вж. позицията на Комисията в параграф 17.

Комисията отбелязва, че тази структура на управление, и по-специално двойната роля на ЕКА, е ясно определена в регламента за създаването на СПГ.

б) Закриването на СПГ няма никакво въздействие върху ролята на СПГ в тази фаза на програмата.

От друга страна закриването на СПГ бе необходимо, за да се избегне дублирането на ролите между СПГ и Надзорния орган на ГНСС.

69. Споразумението между ЕКА и СПГ бе насочено към установяване на партньорство между страните, които финансират съвместно проекта, с което на ЕКА се предоставяше право да приложи своите правила за възлагането на договори.

Договореностите за изпълнение и докладване не бяха подробно представени като при стандартни договорни отношения поради характера на сътрудничество на споразумението. Специфичните правила и условия за докладване бяха определени от изпълнителния комитет на СПГ, когато настъпи периодът, свързан със задълженията за плащане на ЕКА.

В споразумението за делегиране между Комисията и ЕКА, подписано през декември 2008 г. за фазата на разполагане, се предвиждат стриктни задължения за мониторинг и докладване.

70. ЕКА отговаряше както за фазата на валидиране в орбита, така и за ЕГССНП в рамките на две програми на ЕКА, а именно GalileoSat и ARTES 9.

71. Комисията поддържа мнението, че ЕКА носи отговорност за резултатите от осъществяваните от нея дейности за технологично разработване. Комисията е поела своята политическа отговорност за програмата. Всяко решение може да бъде проследено обратно до организацията, която е била упълномощена да вземе това решение.

73. Комисията изигра основна роля за насърчаване на програмите за ГНСС.

През 2005—2007 г. преговорите за концесия бяха в ход и през декември 2006 г. бе представено очакваното „Heads of Terms“.

Корективни мерки бяха взети в момента, в който имаше доказателство за провала на преговорите за концесия.

Трудностите, срещнати в хода на преговорите до края на 2006 г. не бяха достатъчни, за да се стигне до заключението, че е невъзможна доставката на инфраструктурата „Галилео“ в рамките на схема за концесия за ПЧП.

Едва в началото на 2007 г. Комисията разполагаше с елементите, необходими за оценка на положението и за достигане до виждането, че продължаването на процеса на концесия не би довело до положителен резултат за публичния сектор и следователно е необходимо прекратяване на преговорите.

Комисията се позовава също на отговора си в параграф 23.

74. Трудностите, срещнати при фазата на разработване, се дължаха на причини, които бяха в голяма степен извън контрола на Комисията и които преди всичко не бяха повлияни от принципите на управление, ръководещи нейните действия.

а) Комисията успя да определи ясни цели за европейските програми за ГНСС, одобрени от Съвета и Парламента.

При програма от такъв мащаб е вероятно да се породят редица различни очаквания от страна на заинтересованите страни, а именно държавите-членки може да са определили и преследвали различни цели, но това не промени целите, определени в самото начало на програмата.

б) Изборът на модел за концесия за ПЧП, способен да обхване различните фази на проекта (фаза на разполагане, оперативна фаза, фаза на търговска експлоатация), наистина съответства на дългосрочна стратегическа визия и дългосрочно планиране.

Неуспехът на този процес не влияе на дългосрочния подход, възприет от Съвета.

і) В рамките на схемата за концесия за ПЧП, моделът за експлоатация и пътната карта се очаква да бъдат представени от частния сектор.

Една от причините да бъде избран този модел се дължи именно на факта, че бе преценено, че частният сектор е в състояние да направи това.

В резултат на регламента за ГНСС, Комисията ще отговаря за определянето на пътна карта за „Галилео“ успоредно с разполагането на инфраструктурата.

Що се отнася до ЕГССНП изготвянето на пътна карта ще бъде въпрос на преговори в контекста на избор на бъдещ оператор за ЕГССНП.

ii) Проблемите, срещнати при преговорите за рамково споразумение за ЕГССНП, зависеха в голяма степен от динамиката на отношенията между заинтересованите страни в ЕГССНП.

Преговорите за споразумението бяха поети от Надзорния орган на ГНСС и приключени от Комисията без никакво прекъсване или забавяне в темпото на преговори.

Споразумението между ЕК и Оперативната и инфраструктурна група на ЕГССНП бе финализирано до декември 2008 г. и подписано на 31 март 2009 г.

iii) Отчитайки политическия и стратегическия характер на програмата Комисията се погрижи да уведомява редовно и да следи за наличието на консенсус по време на срещите на Съвета.

в) Предвид разпоредбите на Договора, Комисията трябваше да създаде две правни структури: СПГ (по член 171), което да служи за средство за сътрудничество с ЕКА относно фазата на разработване и валидиране, и Надзорния орган на ГНСС (по член 308) за управление на фазата на разполагане и на оперативната фаза. С цел проправяне на пътя за тези две структури бяха осъществени помощни дейности в рамките на четири различни договора, но те не включваха създаването на правни структури.

г) Вж. коментарите на Комисията в параграф 41 в).

д) Матрицата на риска за концесията бе подробно разработена от СПГ по време на фазата на диалог и с помощта на опитни консултанти.

В хода на преговорите с кандидатите за концесия бе подготвен голям набор от документи за определяне и възможно разпределение на такива рискове.

Естеството на проекта, както бе описано по-горе, не позволи предварително подробно определяне и оценка на размера на тези рискове.

е) Комисията изигра основна роля за насърчаване на програмите за ГНСС. Корективни мерки бяха взети в момента, в който имаше доказателство за провала на преговорите за концесия.

Трудностите, срещнати в хода на преговорите до края на 2006 г. не бяха достатъчни, за да се стигне до заключението, че е невъзможна доставката на инфраструктурата „Галилео“ в рамките на схема за концесия за ПЧП.

Едва в началото на 2007 г. Комисията разполагаше с елементите, необходими за оценка на положението и за достигане до виждането, че продължаването на процеса на концесия не би довело до положителен резултат за публичния сектор и следователно е необходимо прекратяване на преговорите.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

75. Предвид новаторският характер и техническата сложност на проекта Комисията счита, че оценката на Палатата относно управлението на фазата на разработване и валидиране е твърде негативна.

а) СПГ не бе замислено като силен оперативен ръководител на програмата. В регламент 876/2002 се посочва ясно, че: „за изпълнението на фазата на разработване на програма „Галилео“, с настоящото се създава съвместно предприятие по смисъла на член 171 от Договора за период от четири години. Целта на съвместното предприятие е да гарантира единоначалие при управлението и финансовия контрол на проекта за фазите на проучване, разработване и демонстрация на програма „Галилео“, като за тази цел предприятието мобилизира средствата, предназначени за тази програма.“ Също така от СПГ се изисква да „възложи на [ЕКА] осъществяването на необходимите дейности по време на фазата на разработване с оглед на свързаните със системата сегменти космос и земя“, с което признава в действителност отговорността на ЕКА за осъществяването на дейностите за технологично разработване.

б) В рамките на своите отговорности Комисията осъществи постоянен надзор и ръководство на програмата. Комисията предприе действия всеки път, когато бе необходимо да се отстранят пречки, да се предоставят допълнителни средства и да се адаптират структурите на програмата.

При преработката на програмата, предложена от Комисията през 2008 г., ролята на ръководител на програмата бе ясно възложена на Комисията с цел разрешаване на въпроса, подчертан от Палатата.

76. ПЧП бе подготвено въз основа на информацията, налична в онзи момент, както и въз основа на подготвителната работа, извършена с помощта на външни консултанти, запознати с последните технически достижения.

Концепцията за ПЧП се основаваше на проучвания и доклади, изготвени в хода на фазата на дефиниране на Галилео, които бяха показали изпълнимостта на разполагането, функционирането и търговската експлоатация на „Галилео“ в рамките на структура ПЧП, включваща частно финансиране. Изборът на ПЧП бе насърчен и окончателно одобрен от Съвета. Подготовката на ПЧП бе възпрепятствана от ограничено налично време. Специфичните предизвикателства пред ПЧП „Галилео“, свързани най-вече с техническите и пазарни особености, обясняват в голяма степен неспособността за приключване на процеса за концесия.

77. ЕКА срещна технически и програмни трудности, които обясняват закъсненията и превишените разходи.

78. Изследователските и развойни дейности бяха помощно средство за определяне на мисията и характеристиките на „Галилео“, за концентриране върху всички основни потребителски сектори, обхващайки изследването на приложенията и други аспекти, които ще позволят бъдещото използване на „Галилео“.

Тези дейности породиха значителен интерес в потребителските сфери и доведоха до развитието на технологии и знания, които ще бъдат използвани на по-късна фаза на комерсиализиране.

79. Интегрирането на ЕГССНП в „Галилео“ бе от съществено значение за гарантиране на продължаването на програмата ЕГССНП и за осигуряване на необходимото финансиране.

Въпреки технологичните трудности и благодарение на изясняването на институционалната рамка, по инициатива на Комисията, ЕГССНП ще бъде първата действаща европейска програма за ГНСС.

80. Комисията трябваше да има насърчаваща роля през периода на програмата, вземайки предвид всички участници, и по-специално ЕКА като партньор в тази съвместна инициатива. Комисията бе активна в управлението на положението и редовно вземаше инициативата за отблокиране и насърчаване на програмата.

81. Комисията реформира управлението на програмата като взе предвид много препоръки на Сметната палата.

82. Комисията реши да предложи да поеме управлението на програма „Галилео“ в решаващ момент за програмата. Съветът и ЕП одобриха това предложение като приеха регламент 683/2008. Част от компетентността на Комисията е правото ѝ да предложи най-подходящото решение в дългосрочен план.

Препоръка 1

Комисията вече направи много конкретни стъпки за адаптиране на своите ресурси и своите правни и финансови инструменти, за да изпълни ролята си на ръководител на програмата. С оглед на улесняването на този процес бе сформирана междуинституционална работна група „Галилео“ (МРГГ).

а) Комисията осигури прехвърлянето на 30 души опитен персонал от Надзорния орган на ГНСС (някои с опит в рамките на СПГ) и завърши вътрешните назначения с цел формиране на екип за „Галилео“.

б) В Регламент 683/2008 се изясняват съответно ролите и отговорностите на ЕКА и на Комисията. В изпълнение на този регламент Комисията и ЕКА сключиха споразумения за делегиране с оглед на изпълнението на дейностите по снабдяване за постигане на пълна оперативна способност и за бъдещите дейности за разработване на ЕГССНП.

в) В Регламент 683/2008 бе предвиден отделен бюджетен ред за Комисията за финансиране на инфраструктурата по програма „Галилео“. Комисията пристъпи към обществени поръчки за закупуване на инфраструктурата.

Що се отнася до оперативните разходи и разходите по снабдяването Комисията подготвя следващата финансова рамка, за да гарантира адекватно бюджетно покритие. Тя също така ще разгледа финансовите инструменти, с които разполага съгласно своя финансов регламент, за да бъде сигурна, че те са адекватни за финансирането на програмата.

г) Рамката за управление, установена с Регламент 683/2008, определя ясно ролите и отговорностите.

83. С Регламент 683/2008 бе ясно възложено на Комисията да поеме ръководството и да предложи на Съвета и Парламента сценарии за „Галилео“ след фазата на разработване. В допълнение бе създадена междуинституционална работна група „Галилео“.

Препоръка 2

В Регламент 683/2008 бяха повторени политическите цели на програмата, които останаха непроменени през изминалите няколко години. Също така за програмата бе предвидена подробна пътна карта за фазата на разполагане и на Комисията бе възложено през 2010 г. да представи Съобщение за бъдещето на „Галилео“ след фазата на разполагане.

а) Съобщението на Комисията ще обхване, *inter alia*, стратегическите и оперативните цели на „Галилео“. В него ще се разгледа въпросът за модела на операциите на системата, като се вземат предвид пазарните реалности, желаното позициониране на системата в рамките на стойностната верига и ще се подчертаят ясно последиствията от предложените модели с оглед на бюджетните отговорности и отговорностите на публичния сектор.

б) В съобщението ще се разгледа въпросът за интегрирането на ЕГССНП в „Галилео“.

84. Комисията вече започна да работи с различните заинтересовани страни за изготвянето на проект на това съобщение и потърси подкрепата на външни консултанти, които да ѝ помогнат да се възползва от богатата информация, събрана през годините, а именно благодарение на опита от преговорите за концесия.

Препоръка 3

С цел да бъде готова навреме за края на фазата на разполагане, Комисията започна работа по подготовката на оперативната фаза. Тя ще вземе предвид натрупания опит.

85. Както се изисква в Регламент 683/2008 Комисията ще анализира вариантите и ще представи своето заключение през 2010 г.

Препоръка 4

(а + б) В рамките на съобщението Комисията подготвя набор от изисквания за потребителите и очертава подходящите действия, необходими за насърчаване на използването на технологията на ГНСС. Това ще позволи на Комисията да предложи подходяща регулаторна рамка.

в) Комисията предприе стъпки, за да гарантира, че оперативната ЕГССНП ще отговаря на нуждите на потребителите, по-специално в авиационния сектор, като за целта бе избран опитен оператор с голям авиационен опит.

86. Комисията създаде и може да създаде други съвместни предприятия. Всяко едно от тях е внимателно планирано и оценявано индивидуално спрямо подходящи за неговата дейност критерии.

Препоръка 5

Комисията извършва внимателен преглед, за всеки случай поотделно, на обосновката и оптималното управление на всяко ново съвместно предприятие.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Програмата ЕГССНП се осъществяваше съгласно допълнителна програма на ЕКА (ARTES 9) като част от програмите, управлявани от ЕКА. В качеството ѝ на първа навигационна програма на ЕКА при нея бяха налице редица затруднения от технически характер.

б) Тази изследователска програма е в ход повече от 10 години, през които техническите изисквания се промениха и условията за сертифициране претърпяха развитие.

в) Поради провала на преговорите за концесия, пътната карта за ЕГССНП трябваше да бъде преработена в съответствие с новата форма на управление, установена през юли 2008 г. с Регламент 683/2008.

г) Една от основните причини за това ЕГССНП да не функционира бяха трудностите, срещнати от ЕКА при поддържането на сигнала на равнището на качество и надеждност, които биха позволили нейното сертифициране.

Техническото приемане от ЕКА започна едва в началото на март 2009 г. Това е предпоставка за прехвърлянето на системата към ЕК, която ще приеме тогава, а не по-рано, системата ако тя изпълнява целите, които ЕКА е определила за себе си в рамките на програма ARTES 9.

д) Комисията координира и финансира усилията на ЕКА и СПГ относно демонстрирането на презокеанските способности на ЕГССНП. Въз основа на тези подготвителни проучвания Комисията ще реши дали да предложи или не разширяване на ЕГССНП извън Европа.

е) СПГ получи от Комисията средства по Трансевропейската транспортна мрежа за 2004 г. и по Трансевропейската транспортна мрежа за 2005 г., специално предназначени за ЕГССНП, както и средства от ГД „AIDCO“ през 2005 г. В допълнение, няколко проекта по БРП бяха посветени на ЕГССНП. Накрая, СПГ получи бюджетни средства за проучвания по избор, които бяха одобрявани всяка година от неговия Управителен съвет, и които са могли да бъдат използвани, ако това бе решено от ръководството на СПГ, за финансиране на специфични проучвания, свързани с ЕГССНП.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Споразуменията с Националния център за дистанционно наблюдение на Китай (NRSCC), Израелския индустриален център за научни изследвания и развитие (MATIMOR) и СПГ бяха прехвърлени на Надзорния орган на ГНСС. Закриването на СПГ стана със съгласието на Израелския индустриален център за научни изследвания и развитие и на Националния център за дистанционно наблюдение на Китай на равнище Управителен съвет. Дискусиите с трети страни бяха проведени от Комисията, а не от СПГ и следователно закриването на СПГ не оказва влияние върху тези дискусии.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

Като цяло Комисията се позовава на горепосочените отговори на текста на доклада на Платата, и по-специално на тези в параграфи 39, 41 и 42.

А.2. Поради уникалния характер на проекта бе невъзможно да се достигне равнище на познаване на изискванията и пречките, които могат да бъдат открити в проекти на утвърдени индустрии и услуги (магистрала, болници, електроцентрали...), където рисковете са вече относително добре определени и извършването на съпоставка на разходите е лесно въз основа на съществуващите данни за разходите. Предвид ограниченото време и трудността да се намерят достатъчно прецеденти, на които да се опрат, Комисията и СПГ се спряха на процеса на конкурентен диалог за възлагането на поръчка, за да осигурят възможност за постепенно прецизиране на тръжните спецификации.

Процедурата на конкурентен диалог съществува за разрешаване на сложни случаи, като ПЧП „Галилео“, предвид неговото техническо, финансово и правно устройство.

Очакваше се, че неизвестните елементи, характеризиращи ПЧП „Галилео“, ще бъдат изяснени с помощта на тази процедура чрез взаимодействието с изключително сериозни и отдадени на проекта участници в търга.

Удължаването на процеса на диалог и взаимодействие между СПГ и кандидатите, дори след неговото обединяване, доведе до важни резултати, които бяха включени в необвързващо споразумение „Heads of Terms“.

А.3. Вж. отговора на А.2.

А.4. Вж. отговора на А.2.

А.5. При всичките си неотдавнашни регулаторни дейности Комисията включи разпоредби за насърчаване на приложенията на ГНСС (вж. например Европейската система за електронно събиране на такси).

Комисията обаче внимава да не наруши конкуренцията в полза на „Галилео“ или ЕГССНП.

Съответният дял на приходите, зависещ пряко или непряко от публичния сектор, бе изчислен от бъдещия концесионер в момента на преговорите. В съобщението за

бъдещето на „Галилео“ ще се съдържа преоценка на тези цифри и ще бъдат предложени подходящи регулаторни мерки.

А.6. Изборът на ПЧП бе насърчен и окончателно одобрен от Съвета.

Разработването на надеждна система за съпоставка в публичния сектор не бе реалистичен вариант, поради липсата на съответни данни, за разлика от съществуващото положение в повечето утвърдени индустрии.

Дори данните от валидирането в орбита не можеха да бъдат използвани за разработването на такава система за съпоставка, поради материалната разлика по отношение на обхвата между валидирането в орбита и пълната оперативна способност.

А.7. С помощта на метода на конкурентен диалог се достигна до новаторски решения, предложени от оферентите, и тези решения бяха подробно обсъдени.

Особено внимание бе отделено на оценката на онези новаторски решения за комерсиализация, които бяха намерени от оферентите. По този начин Комисията успя да се запознае с нови приложения и пазари.

А.9. Тези теми бяха разгледани по време на предварителните проучвания, направени от Price Waterhouse Coopers, и заключението, съдържащо се в тези проучвания, бе в подкрепа на варианта с ПЧП от гледна точка на съотношението качество/разходи.

В.1. Персоналът на СПГ включи професионалисти с голям специфичен опит в областта на космическите изследвания и проекти, които имаха специфичен управленски опит по отношение на инфраструктурни проекти в рамките на публичния сектор и по отношение на финансирането на проекти. Нямаше липса на знания спрямо екипите, работещи в промишлеността.

Във фазата на концепция на програмата бяха включени опитни консултанти (Вж. по-специално проучването на замисъла). Що се отнася до активната фаза на конкурентния диалог, опитни консултанти (Price Waterhouse Coopers, Lovell's,...) и старши служители на Европейската инвестиционна банка помогнаха на СПГ при преговорите преди или след обединяването на кандидатите и в контекста на самия процес на обединяване.

В.2. През цялата фаза на конкурентен диалог бе отделено голямо внимание на оценка и насърчаване на разбирането от всички страни на изискванията за предоставяне на концесия.

Това бе една от причините за избор на процедура на конкурентен диалог.

В.3. По време на фазата на конкурентен диалог, проектодоговорът бе доуточнен и разширен и бяха проведени задълбочени дискусии относно избора на приложимото законодателство.

В.4. Планът бе амбициозен и СПГ го измени, за да се вземе предвид факта, че преговорите се оказаха по-сложни от първоначалните очаквания.

В.5. Непрекъснатата изпълнимост на проекта бе предмет на редовни прегледи и коментари, и по-специално в последващи съобщения на Комисията.

В.6. Вж. отговора на А.6.

В.7. Както бе отбелязано от Палатата, тържният процес привлече разнородни европейски дружества, които бяха изцяло отдадени на проекта. Съвсем естествено е за иновационен и предизвикателен космически проект космическата индустрия да поеме водеща роля в рамките на консорциумите. Независимо от това операторите бяха представени във всички конкуриращи се консорциуми.

В.8. Вж. отговора на А.2.

В.11. Разходите за подготовка и представяне на оферти в частния сектор не бяха оценени, тъй като не бе предвидено те да бъдат финансирани с публични средства.

В.12. Вж. отговора на В.1.

В.13. Разходите за външни консултанти бяха постоянно наблюдавани.

С.1. Вж. отговора на В.2.

С.2. Офертите бяха внимателно оценени и сравнени.

С.4. Въпреки обединението СПГ успя да ръководи процеса на преговори и постигна сближаване по много теми, което бе отразено в „Heads of Terms“, подписано в края на 2006 г. с обединения консорциум.