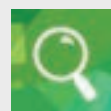


Különjelentés

A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) az Európai Bizottság általi kifejlesztése: tanulságok

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014

ISBN 978-92-9241-940-0
doi:10.2865/81938

© Európai Unió, 2014
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**A Schengeni Információs
Rendszer második generációjának
(SIS II) az Európai Bizottság általi
kifejlesztése: tanulságok**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

Bevezetés

Glosszárrium

I–VII **Összefoglaló**

1–3 **Bevezetés**

4–7 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

4–6 **Az ellenőrzés hatóköre**

7 **Az ellenőrzés módszere**

8–69 **Észrevételek**

8–32 **1. szakasz: A Bizottság megvalósította az SIS II rendszert, ám több mint hatéves késéssel**

8 **Ellenőrzési kritériumok**

9–12 **A projekt számára eredetileg kitűzött határidő irreális volt**

13–20 **2007-ig a Bizottság nem biztosított elegendő számú, a kiszervezett fejlesztőmunkát eredményesen irányítani tudó szakértő munkaerőt**

21–25 **Egyes tagországok és a Bizottság között nem volt jó a munkakapcsolat, és az utóbbi, amíg létre nem hozta az átfogó programirányítási tanácsot, nem tudott támaszkodni az összes végfelhasználó tapasztalataira**

26–28 **Nem volt világos minden érdekelt számára, hogy ki hozza meg a fő döntéseket**

29–32 **A rendszerkövetelmények a projekt zárószakaszáig nem voltak eléggé állandóak**

33–49 **2. szakasz: A központi rendszer és a hálózat kifejlesztésének ára 23 millió euróról 189 millió euróra emelkedett**

33 **Ellenőrzési kritériumok**

34–37 **A Bizottság 2010-ig nem értékelté újra 2003-as teljes projektköltségvetését**

38 **Az SIS II késedelmes megvalósítása költségnövekedéssel járt**

39–41 **A fejlesztési fővállalkozó a projekt első részében a vártnál rosszabbul teljesítő rendszert valósított meg**

42–43 **A rendszerkövetelmények változásai költségnövekedéssel jártak**

- 44–49 **A Bizottság a fejlesztési fővállalkozói szerződés értékét tárgyalásos módosításokkal 20 millió euróról 82 millió euróra növelte**
- 50–63 **3. szakasz: A Bizottság nem biztosította, hogy az SIS II üzleti terve tartalmazzon egy mélyreható ártértékelést a költségekről és a várt haszonról, figyelembe véve a jelentősebb változásokat is**
- 50 **Ellenőrzési kritériumok**
- 51–54 **Miután a Bizottság feladatául kapta a projekt megvalósítását, az SIS II-ről szóló frissített bizottsági üzleti terv nem értékelte újra mélyrehatóan a költségeket, a várt hasznot és az alternatívákat**
- 55–63 **A Bizottság nem értékelte újra mélyrehatóan az üzleti tervet a projekt folyamán, pedig a költségek és a várható haszon jelentős mértékben változott**
- 64–69 **4. szakasz: A Bizottság levonta a projekt első részének tanulságait az SIS II befejezésére és a jövőbeni projektek előkészítésére nézve**
- 64 **Ellenőrzési kritériumok**
- 65 **A Bizottság alkalmazta a projekt első részének tapasztalatait a projekt zárószakaszában**
- 66–69 **A Bizottság már alkalmazta más projektekre az SIS II-ből levont tanulságokat**
- 70–72 **Következtetések és ajánlások**

Melléklet – Az SIS II története

A Bizottság válasza

Döntésjegyzék: Összefoglalót tartalmaz a meghozott döntésekről. Az átláthatóság és elszámoltathatóság jegyében rögzíti, hogy ki és hogyan hozta a döntéseket.

Érintettek: Akik hatással lehetnek a projektre, illetve akiket érinthet a projekt. Üzleti oldalról idetartozik a rendszertulajdonos, a szakmai irányító, valamint a felhasználók. Informatikai oldalról idetartozik a rendszer beszállítója, a projektgazda és a projektcsapat.

eu-LISA: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek operatív irányítását végző ügynökség.

Figyelmeztető jelzés: Az illetékes tagországi hatóságok által a Schengeni Információs Rendszerbe bevitt információk egyes személyekről vagy tárgyakról.

HPS: A fejlesztési fővállalkozó: a Hewlett-Packard és a Steria konzorciuma.

Informatikai Főigazgatóság: A Bizottságnak az informatikáért felelős főigazgatósága.

Interfész-ellenőrzési dokumentum: A központi Schengeni Információs Rendszer és a tagországi rendszerek közötti interfészt leíró dokumentum.

Irányítás: A döntéshozás módja.

Irányító bizottság: Meghatározza a fő irányokat, és koordinálja a projekt fő feladatait. Jóváhagyja a projektre fordított forrásokat, illetve a projekt fő produktumait.

ISPMB: Az információs rendszerekkel kapcsolatos projektek igazgatótanácsa (Information Systems Project Management Board). Az Informatikai Főigazgatóság elnökletével új IT-projekttervezeteket vizsgál.

Kezdeményezési szakasz: A projekt első szakasza: sor kerül a projekt céljának meghatározására és az üzleti terv kidolgozására.

Mérföldkötesztek: A Tanács 2009. júniusi kérését követően bevezetett rendszertesztek, amelyeken az SIS II-nek sikeresen át kellett mennie ahhoz, hogy a projektet folytatni lehessen.

Produktum: Megegyezés szerint szolgáltatott dokumentum, hardver, szoftver vagy egyéb termék.

Projekt zárószakasza: 2010 decemberében megállapodás született a fejlesztési fővállalkozóval az SIS II szerződés módosítására, mely szerint az a rendszert 2013 márciusára véglegesíti, a kapacitásra, a teljesítményre és a tesztelésre vonatkozó új követelményeknek megfelelően.

Rendszerbeszállító: Az elfogadott követelményekkel, határidőkkel és költségvetéssel összhangban leszállítja az IT-rendszert.

Rendszerkövetelmények: A kifejlesztendő rendszer elvárt működésmódjának leírása.

Rendszertulajdonos: Felelős a működési célok és prioritások meghatározásáért; rendszerint elnököl az irányító bizottságban.

Schengeni térség: 26 európai országból álló térség, ahol eltörölték a közös határokon történő útlevel- és bevándorlási ellenőrzéseket. A térség 22 uniós tagországból, valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) 4 tagországból áll.

SISVIS bizottság: Az Európai Bizottságot az SIS II és a vízuminformációs rendszer kifejlesztésében segítő bizottság: tagja az összes tagország, a Bizottság elnököli.

Szakmai irányító: A rendszertulajdonos nevében megszabja a működési célokat és prioritásokat.

Tagországok: A schengeni térség 26 országa. Noha a schengeni térségnek nem része, az Egyesült Királyság és Írország is részt vesz a Schengeni Információs Rendszerben, a nem schengeni állampolgárokra vonatkozó figyelmeztető jelzések kivételével.

Tervezési szakasz: A projekt második szakasza: a különböző projekttervek kidolgozása.

Unisys: A minőségbiztosítási vállalkozó.

Üzleti terv: Indokolja a projekt jogosultságát, megvizsgálja annak költségeit, kockázatait, előnyeit és alternatíváit. Az üzleti tervet a projekt kezdeményezési szakaszában dolgozzák ki, majd annak lefolyása során a költségek, kockázatok, előnyök és alternatívák változásához alkalmazkodva frissítik.

Végrehajtási szakasz: Az a projektszakasz, amikor a projekttervekben meghatározott tevékenységeket végrehajttják, a projekt produktumait előállítják.

Vízuminformációs rendszer (VIS): A Belügyi Főigazgatóság által az SIS II-vel azonos időben, egyazon fejlesztési fővállalkozói szerződés keretében kifejlesztett nagyszabású IT-rendszer.

I
A Schengeni Információs Rendszer (SIS) az egész schengeni térségben használatos a határőrség, a rendőrség, a vámügyi, a vízum- és igazságügyi hatóságok körében. A rendszer olyan személyekről tartalmaz információkat (figyelmeztető jelzéseket), akik összefüggésbe hozhatók súlyos bűncselekményekkel, vagy esetleg nem jogosultak az EU területére belépni, illetve ott tartózkodni. Az SIS eltűnt személyekre, valamint olyan elveszett vagy ellopott tárgyakra nézve is tartalmaz figyelmeztető jelzéseket, mint például bankjegyek, járművek, lőfegyverek és személyazonossági okmányok. A figyelmeztető jelzéseket a tagországi hatóságok viszik be a rendszerbe (lásd: 1. bekezdés).

II
A kormányközi keretben kifejlesztett és működtetett eredeti Schengeni Információs Rendszer (SIS I) 1995-től az SIS II 2013-as elindításáig működött. 2001-ben a Tanács úgy határozott, hogy ezt felváltja a rendszer második generációjával (SIS II). A Tanács a Bizottságot bízta meg az SIS II kifejlesztésével; a projektet a Belügyi Főigazgatóság¹ kezelte, a rendszer tervezett indítási időpontja 2006. év vége volt. Az SIS II kifejlesztését eredetileg elsősorban az a törekvés ösztönözte, hogy több tagállamot lehessen bevonni a rendszerbe. Ezenkívül cél volt az is, hogy az SIS II részesedjen a legújabb technológiai vívmányokból, és olyan új funkciókkal bővüljön, mint pl. a figyelmeztető jelzések új kategóriái, az egyes jelzések összekapcsolhatósága vagy a jelzésekkel kapcsolatos dokumentumok tárolása (lásd: 2. és 3. bekezdés).

III
Az Európai Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság időben és az előzetes költségbecslésekkel összhangban valósította-e meg az SIS II rendszert. Vizsgálta a Számvevőszék azt is, hogy a projekt folyamán az SIS II üzleti terve megbízhatóan figyelembe vette-e a költségek és a várt haszon jelentős változásait. Ezenkívül értékelt még a Számvevőszék, hogy levonta-e a Bizottság a projekt irányítása során szerzett tapasztalataiból a tanulságokat, és alkalmazta-e azokat (lásd: 4–7. bekezdés).

IV
Az ellenőrzés megállapítása szerint a Bizottság megvalósította a központi rendszert, ám a tervezettnél több mint hat évvel később, az eredetileg becsült költségvetés nyolcszorosaért. A késedelmet és a költségtúllépést részben az irányítás szempontjából igen nehéz környezet okozta, amely akadályozta a Bizottságot az operatív kérdések megoldásában, részben pedig a bizottsági irányítás hiányosságai. Ez különösen a projekt első, 2009-ig tartó részére volt érvényes:

- a) a projekt számára eredetileg kitűzött határidő irreális volt (lásd: 9–12. bekezdés);
- b) a Bizottság 2010-ig nem értékelt újra 2003-as teljes projektköltségvetését (lásd: 34–37. bekezdés);
- c) a rendszerkövetelmények a felhasználók igényeinek figyelembevétele miatt, folyamatosan változtak a projekt során, és nem állandósultak előbb, mint a projekt zárószakaszában, 2010-től kezdve. A jelenleg működő rendszer kapacitása sokkal nagyobb, mint azt 2001-ben tervezték (lásd: 29–32. és 42–43. bekezdés);
- d) 2007-ig a Bizottság nem biztosított elegendő számú, a kiszervezett fejlesztőmunkát eredményesen irányítani tudó szakértő munkaerőt (lásd: 13–20. bekezdés);
- e) a fejlesztési fővállalkozó a projekt első részében a vártnál rosszabbul teljesítő rendszert valósított meg (lásd: 39–41. bekezdés);
- f) egyes tagországok és a Bizottság között kezdetben nem volt jó a munkakapcsolat, és az utóbbi, amíg létre nem hozta az átfogó programirányítási tanácsot, nem tudott támaszkodni az összes végfelhasználó tapasztalataira (lásd: 21–25. bekezdés);

1 Ekkor: a Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága.

- g) nem volt minden érdekelt számára egyértelmű, hogy ki hozza a fő döntéseket (lásd: 26–28. bekezdés);
- h) a Bizottság tárgyalásos módosítások révén 20 millió euróról 82 millió euróra növelte a fejlesztési fővállalkozói szerződés értékét. A költségvetési rendelet ugyan biztosítja ilyen eljárás lehetőségét, ám minden tárgyalásos eljárásnak eredendő kockázata, hogy a kifizetett ár nem versenyképes (lásd: 44–49. bekezdés).

V

A projekt során mind a költségek, mind a várt haszon jelentős mértékben változtak. A kezdeti indikatív költségbeclés jelentősen alábecsülte a központi rendszer kapcsán az uniós költségvetést terhelő szükséges beruházás valós mértékét. A projekt végére az SIS II teljes költsége mintegy 500 millió euróra rúgott: ebből 189 millió euró jutott a központi rendszerre, több mint 330 millió euró (becsült érték) pedig az egyes tagországi rendszerekre. Ugyanakkor az SIS II eredetileg várt fő előnyei veszítettek jelentőségükből, miután 2007-ben az SIS 1-et az SISone4all révén sikeresen kiterjesztették új tagországokra. Változtak tehát a költségek, és változott a várható haszon, a Bizottság mégsem értékelt újra mélyrehatóan az SIS II üzleti tervét, s így nem mutatta ki, hogy az SIS II továbbra is szervezeti prioritást élvez, mert jobb megtérülést biztosít, mint más lehetőségek (lásd: 50–63. bekezdés).

VI

A Bizottság levonta a projekt első részének tanulságait, így 2010-től kezdve a projekt zárószakaszában változtathatott koncepcióján, és 2013 áprilisában megvalósíthatta az SIS II rendszert. Ezenkívül, bár hivatalos értékelést nem végzett, a Bizottság máris alkalmazta az SIS II egyes tanulságait más nagyszabású IT-projektek előkészítésénél (lásd: 64–69. bekezdés).

VII

A fenti észrevételek alapján a Számvevőszék a következő főbb javaslatokat teszi a nagyszabású IT-rendszerek fejlesztésére nézve a Bizottságnak (lásd 70–72. bekezdés):

- a) a menetrendet a végrehajtandó feladatok technikai elemzésének alapján szabják meg;
- b) biztosítsák, hogy a projektek integrálva legyenek a Bizottság szervezetszintű informatikai irányítási szabályozásába, és használják ki teljes mértékben a házon belüli szakértelmet a vállalkozók munkájának eredményes irányítására;
- c) biztosítsák, hogy az üzleti igényeket és a végfelhasználók véleményét kellően figyelembe vegyék a döntéshozatal során;
- d) biztosítsák, hogy mielőtt a projekt kezdeményezéséről áttérnének annak megtervezésére, az üzleti terv jóváhagyásra kerüljön, majd amennyiben jelentős mértékben változnának a projektköltségek, a várható előnyök, a kockázatok vagy az alternatívák, azt ismét jóváhagyják;
- e) biztosítsák, hogy a könnyű visszakereshetőség érdekében külön jegyzékben legyenek dokumentálva a projektre vonatkozó legfontosabb döntések;
- f) biztosítsák az eredményes átfogó koordinációt akkor, ha egy projekt azt teszi szükségessé, hogy különböző szereplők több különböző, de egymástól függő rendszert dolgozzanak ki;
- g) a kifejlesztett nagyszabású IT-rendszerek alkalmazzanak interoperábilis, máshol is felhasználható modulokat, elkerülve így az egy vállalkozótól való függést;
- h) a számvevőszéki ellenőrzés tanulságait tegyék hozzáférhetővé az egyes főigazgatóságok, uniós intézmények, ügynökségek és egyéb szervek számára. A Bizottság értékelje, hogy sikerült-e elérni az SIS II-től várt előnyöket.

01

A Schengeni Információs Rendszer az egész schengeni térségben² használatos a határőrség, a rendőrség, a vámügyi, a vízum- és igazságügyi hatóságok körében. A rendszer olyan személyekről tartalmaz információkat (figyelmeztető jelzéseket), akik összefüggésbe hozhatók súlyos bűncselekményekkel, vagy esetleg nem jogosultak az EU területére belépni, illetve ott tartózkodni. Az SIS eltúnt személyekre, valamint olyan elveszett vagy ellopott tárgyakra nézve is tartalmaz figyelmeztető jelzéseket, mint például bankjegyek, járművek, lőfegyverek és személyazonossági okmányok. A figyelmeztető jelzéseket a tagországi hatóságok viszik be a rendszerbe. Az eredeti Schengeni Információs Rendszer (SIS 1) francia vezetésű kormányközi projektként jött létre, és 1995-ben kezdte meg működését. Az SIS 1 Franciaország kezelésében működött tovább 2013 májusáig, amikor felváltotta az SIS II. Mind az SIS 1, mind az SIS II az egyes tagországok saját fejlesztésű rendszereiből tevődik össze, amelyek egy hálózat útján kapcsolódnak egy központi rendszerhez (lásd: **1. ábra**).

02

A schengeni országok már 1996 decemberében úgy határoztak, hogy létrehozzák a Schengeni Információs Rendszer második generációját (SIS II). 2001 decemberében a Tanács a Bizottság feladatává tette a rendszer kifejlesztését, 2006 végi határidővel. A projektet a Bizottság Belügyi Főigazgatósága kezelte, és a központi rendszer kifejlesztésével külső vállalkozót bízott meg.

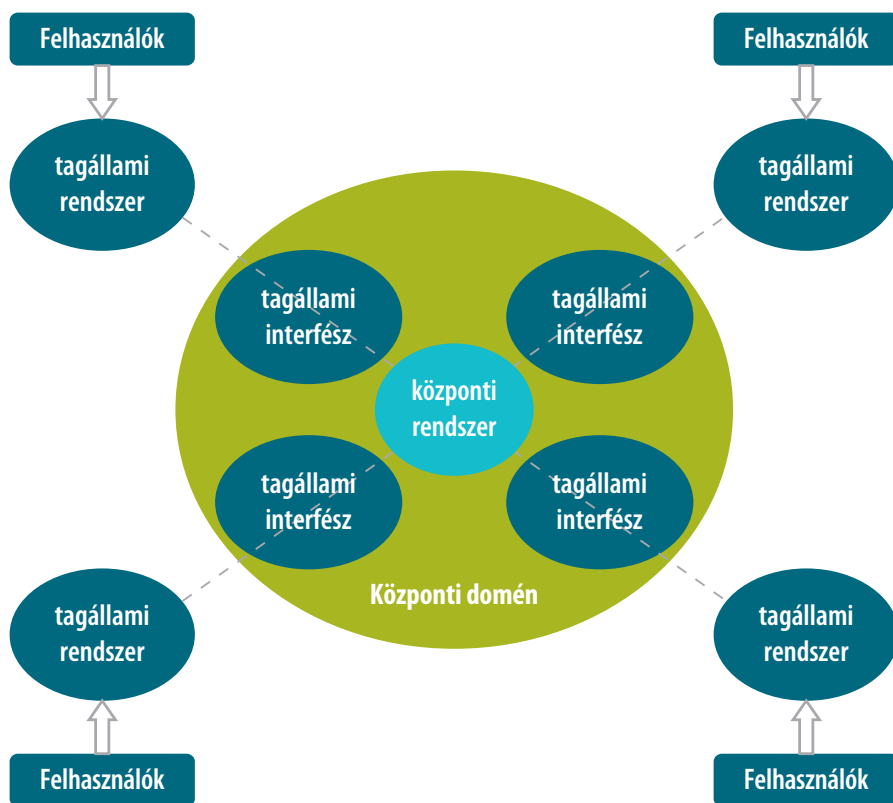
03

Az SIS II kifejlesztését elsődlegesen az indokolta, hogy az Európai Unió 2004-es bővítése után több tagország csatlakozhasson a rendszerhez. Ezenkívül cél volt az is, hogy az SIS II részesedjen a legújabb technológiai vívmányokból, és új funkciókkal bővüljön.

- 2 A schengeni övezetbe 26 ország tartozik: Ausztria, Belgium, a Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Olaszország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország és Svájc.

1. ábra

A Schengeni Információs Rendszer áttekintése



Forrás: Belügyi Főigazgatóság.

Az ellenőrzés hatóköre

04

Az ellenőrzés azt vizsgálta, hogy a Bizottság megfelelően irányította-e az SIS II kifejlesztését, és a következő négy kérdésre kereste a választ:

- Időben megvalósította a Bizottság az SIS II rendszert?
- A kezdeti költségbecslésekkel összhangban valósította meg a Bizottság az SIS II rendszert?
- A projekt folyamán az SIS II üzleti terve megbízhatóan figyelembe vette a költségek jelentős változását és a várt hasznot?
- Levonta a Bizottság az SIS II irányítása során szerzett tapasztalataiból a tanulságokat, és alkalmazta azokat?

05

A Bizottság egészén belül jelentős tapasztalat áll rendelkezésre arra nézve, hogyan kell IT-projektek kifejlesztetni, illetve azok sikeres kezelése érdekében a főigazgatóságoknak iránymutatást nyújtani³. A Bizottság azt is világosan látja, hogy az egyes IT-projektek kidolgozásának tanulságait le kell vonni, és azokat az egész szervezeten belül terjeszteni kell⁴. 2011-ben például a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálata átvizsgálta különböző bizottsági főigazgatóságok IT-projektjeinek megszervezését, és levonta az adódó tanulságokat⁵. Az SIS II-re irányuló számvevőszéki ellenőrzés alkalmat adott annak feltárására, hogy egy adott projekten belül mi okozza a késedelmeket és a költségtúllépéseket, és hogy milyen változtatásoknak köszönhetően tudta végül a Bizottság megvalósítani a rendszert.

06

Ellenőrzésünk nem informatikai ellenőrzés volt, nem azt célozta, hogy bizonyossággal szolgáljon az SIS II minőségére nézve, és azt sem vizsgálta, hogy a tagországi hatóságok hogyan irányították az SIS II rendszerek kifejlesztését.

- A Bizottságon belül a standard szoftverfejlesztési módszertan a Rational Unified Process (RUP@EC) volt, amint azt a Bizottságon belüli információtechnológiai irányítás fejlesztéséről szóló 2004-es SEC(2004) 1267 közlemény kifejti. 2011-ben ez kiegészült a PM² projektirányítási módszertannal.
- A lehető legjobbat kihozni az informatikából a Bizottságnál, SEC(2010) 1182 végleges, 2010. október 7.
- A Belső Ellenőrzési Szolgálat 2011. február 1-jei levele a vezetésnek, 2011.2.1., Setup of IT Projects in the Commission („Informatikai projektek megszervezése a Bizottságnál”).

Az ellenőrzés módszere

07

Az ellenőrzés a következőkön alapult:

- a) Strukturált interjúk az SIS II-ben érintett felekkel. Interjúk készültek többek között a következő érintettekkel:
 - i) a Bizottság Belügyi Főigazgatóságának az SIS II kifejlesztéséért felelős munkatársai;
 - ii) olyan bizottsági munkatársak, akik a Költségvetési és az Informatikai Főigazgatóságon, a Főtitkárságon, valamint az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóságon illetékesek a bizottsági IT-irányítással és egyéb nagyszabású IT-rendszerek fejlesztésével kapcsolatos kérdésekben;
 - iii) az SIS II kifejlesztésével foglalkozó fővállalkozó (a Hewlett-Packard és a Steria konzorciuma), valamint a minőségbiztosítási vállalkozó (Unisys);
 - iv) az EU Tanácsa titkárságának, valamint az Európai Parlament titkárságának az SIS II kifejlesztését figyelemmel kísérő munkatársai;
 - v) az érintett felek képviselői hat tagországból (Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Magyarország és Portugália). A hat tagország kiválasztása úgy történt, hogy azok a vélemények széles keresztmetszetét képviseljék.
- b) Felmérés az SIS II kifejlesztésében érintett felek között valamennyi tagállamban, az EU Tanácsának titkárságán, a Bizottságnál, valamint a Bizottság megbízásából dolgozó vállalkozóknál. A felmérés azt vizsgálta, hogy milyen véleménnyel vannak az érintettek az SIS II kifejlesztésének különböző kérdéseiről. A 144 kiválasztott érintett közül 91-en adtak választ a felmérés kérdéseire, ami 63%-os válaszadási arányt jelent. A tagországo kból és a Tanácstól 81 válasz érkezett, a Bizottságtól és vállalkozóitól 10. A válaszadók háromnegyede már 2009-től vagy korábbi időponttól részt vett a projektben.
 - c) Az SIS II-vel kapcsolatos dokumentáció és eljárások áttekintése.

1. szakasz: A Bizottság megvalósította az SIS II rendszert, ám több mint hatéves késéssel

Ellenőrzési kritériumok

08

Az ellenőrzés a következőket vizsgálta:

- volt-e a projektnek reális ütemterve;
- elegendő szakértő munkaerőt jelölt-e ki a Bizottság a projektre, a projektvégrehajtás monitoringja és a szerződések eredményes felügyelete céljára;
- jó munkakapcsolatot ápolt-e a Bizottság az érdekelt felekkel, és figyelembe vette-e a végfelhasználók véleményét;
- világos és áttekinthető volt-e a döntéshozatal szabályozása;
- eléggyé állandóak voltak-e a rendszerkövetelmények ahhoz, hogy a rendszert hatékonyan lehessen fejleszteni.

A projekt számára eredetileg kitűzött határidő irreális volt

09

2001 decemberében egy tanácsi rendelet⁶ a projekt eredeti határidejét 2006. december végére tűzte ki. Ezzel lehetővé tették volna az EU-hoz 2004-ben csatlakozó országok számára, hogy 2006 végére a schengeni térség részévé váljanak. A Bizottság 2003-as megvalósíthatósági tanulmánya ezt a határidőt ugyan tarthatónak ítélte, ám emögött az a feltételezés állt, hogy a követelmények állandóak lesznek, a specifikációkat pedig gyorsan kidolgozzák⁷. 2003 végére a Bizottság már felismerte, hogy az eredeti határidőt nehéz lesz tartani⁸, ám azt egészen 2006 végéig mégsem vizsgálták felül. Az SIS II főbb érdekeltjei körében a számvevőszéki ellenőrzés során végzett felmérés legtöbb válaszadója (69%) nem tartotta reálisnak az eredeti határidőt. Az SIS II kifejlesztésének története a **mellékletben** található.

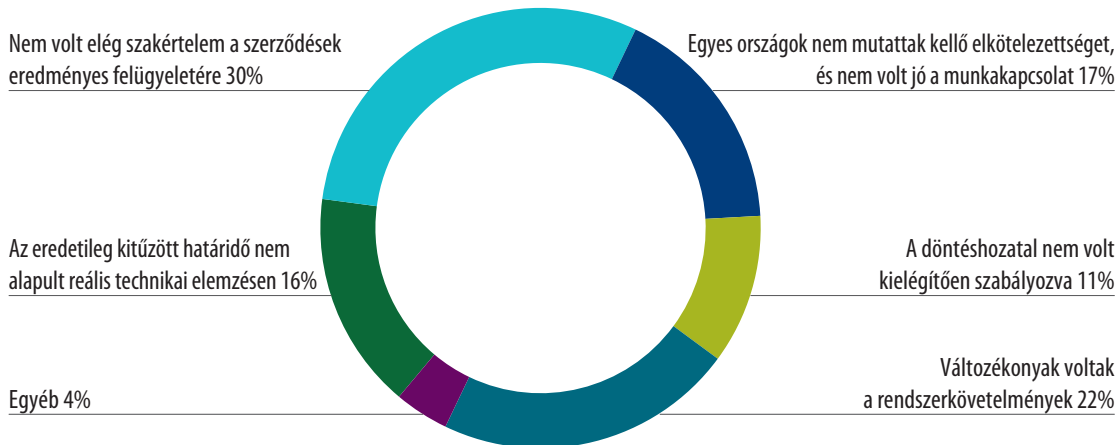
10

Az ellenőrzés során végzett felmérés válaszadóit arra kérték, hogy súlyozzák a 75 hónapos késés lehetséges okait. A válaszadók véleménye szerint ezt részben az okozta, hogy az eredeti határidőt nem támasztotta alá reális technikai elemzés. Amikor súlyozniuk kellett az okokat, ennek a tényezőnek 16%-os jelentőséget tulajdonítottak (lásd: **2. ábra**).

- A Tanács 2001. december 6-i 2424/2001 rendelete a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről (HL L 328., 2001.12.13., 4. o.) és a Tanács 2001. december 6-i 2001/886/IB határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről (HL L 328., 2001.12.13., 1. o.).
- Az SIS II megvalósíthatósági tanulmánya, Deloitte, 2003. április 7.
- COM(2003) 771 végleges, 2013. december 11.

2. ábra

Az SIS II késedelmének okai



Forrás: Az SIS II érdekeltjei körében végzett felmérés.

11

Mivel a Bizottság nem valósította meg időben az SIS II-t, ezért 2007 decemberében az új tagországokat az SIS 1 módosításával léptették be a rendszerbe. Ez az SISone4all-nak nevezett módosítás a portugál tagországi rendszert vette mintául. Így a tíz csatlakozó ország közül kilenc számára sikerült megoldást találni⁹, márpedig az SIS II-nek ez volt az elsődleges célja. Ezután még többször meghosszabbították az eredeti határidőt, ám ezeket sem tartották be, ami megnövelte annak a kockázatát, hogy a rendszerkövetelmények megváltozhatnak:

- a) 2006 decemberében a határidőt 2008 decemberéig hosszabbították meg¹⁰.
- b) 2008 decemberében a határidőt 2010 decemberéig hosszabbították meg¹¹.

9 Ciprus nem tudta érvényesíteni a schengeni szabályokat, ezért nem csatlakozott a schengeni övezethez.

10 A Tanács 2006. december 21-i 2006/1007/IB határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről szóló 2001/886/IB rendelet módosításáról (HL L 411., 2006.12.30., 78. o.), valamint a Tanács 2006. december 21-i 1988/2006/EK rendelete a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről szóló 2424/2001/EK rendelet módosításáról (HL L 411., 2006.12.30., 1. o.).

11 A Tanács 2008. október 24-i 1104/2008/EK rendelete a Schengeni Információs Rendszerről (SIS 1+) a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II) történő átállásról (HL L 299., 2008.11.8., 1. o.), valamint a Tanács 2008. október 24-i 2008/839/IB határozata a Schengeni Információs Rendszerről (SIS 1+) a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II) történő átállásról (HL L 299., 2008.11.8., 43. o.).

12

2010 júniusában a Bizottság végleges menetrendet szabott meg az SIS II befejezésére, amelyet a Tanács jóváhagyott¹². Ennek köszönhetően be lehetett tartani a 2013. márciusi határidőt¹³, és az SIS II 2013 áprilisában, vagyis az eredetileg tervezettnél több mint hat évvel később beindulhatott. Az SIS II egy hónapos intenzív monitoring után teljes mértékben működőképessé vált, és 2013. május 1-jén felváltotta az SIS 1-et.

2007-ig a Bizottság nem biztosított elegendő számú, a kiszervezett fejlesztőmunkát eredményesen irányítani tudó szakértő munkaerőt

13

A válaszadói vélemények szerint a késedelmet részben az okozta, hogy a Bizottságnak nem volt a szerződések eredményes felügyeletéhez szükséges szakértelemmel rendelkező elegendő munkatársa. Az okok súlyozásánál ennek a tényezőnek 30%-os jelentőséget tulajdonítottak¹⁴ (lásd: **2. ábra**).

14

2002-ben az SIS II-vel foglalkozó bizottsági projektcsapat négy munkatársból állt, egy egységvezető felügyelete alatt¹⁵. 2003-ban négy további munkatárs csatlakozott hozzájuk¹⁶. A projekt kezdetén az Informatikai Főigazgatóság egy képviselője részt vett egyes üléseken. A válaszadóknak

csak 10%-a vélte úgy, hogy a projekt kezdetén a Bizottság a szükséges képességekkel és tapasztalattal rendelkező elegendő munkatársat biztosított az SIS II sikeres megvalósításához.

15

2005-ben a programvezető több forrást kérve fordult a felső vezetéshez¹⁷: a kérelmében írtak szerint a helyzetet állandósult válságkezelés jellemezte, és a team képtelen volt reagálni a tagországok által felvetett kérdésekre. A rövid távú szerződésekkel felvett munkatársak nem voltak megfelelő szakértelem és technikai készségek birtokában. A Bizottságnál meglévő szakértelem elégtelen voltát a minőségbiztosításért felelős vállalkozó is megerősítette¹⁸. A projekt munkatársak majdnem felének a következő évben lejáró szerződése volt. Míg az ellenőrzés során végzett felmérésre válaszolva a bizottsági munkatársak közül senki nem találta úgy, hogy a magas fluktuáció akadályozta volna az érdekelt felekkel fenntartott jó kapcsolatot, a tagországok válaszadóinak 49%-a erről épp ellenkezően vélekedett. A Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálat (IAS) által végzett 2006-os ellenőrzés¹⁹ megállapítása szerint az SIS II projekttel foglalkozó munkatársak elkötelezettek és hozzáértőek, ám folyamatos a túlterhelésük. Ennek az ellenőrzésnek a nyomán a Belügyi Főigazgatóság további munkatársakat biztosított a projekthez. 2007 végén a Belügyi Főigazgatóságon az SIS II-vel foglalkozó részleg már 12 állandó munkatársból állt, 2012-re pedig 17-re nőtt a számuk²⁰.

- 12 A projekt határidejét 2013 márciusára halasztotta a Schengeni Információs Rendszerrel (SIS 1+) a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II) történő átállásról szóló 1104/2008/EK rendelet módosításáról szóló 2010. június 3-i 541/2010/EU tanácsi rendelet (HL L 155., 2010. 6.22., 19. o.), valamint a Schengeni Információs Rendszerrel (SIS 1+) a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II) történő átállásról szóló 2008/839/IB határozat módosításáról szóló 2010. június 3-i 542/2010/EU tanácsi rendelet (HL L 155., 2010.6.22., 23. o.).
- 13 SEC(2010) 1138 végleges, 2010. szeptember 21.
- 14 Ez a tényező a következő elemekből állt össze:
 - a) túl kevés bizottsági munkatársnak van nagyszabású IT-projektekkel és Schengen témakörrel kapcsolatos tapasztalata (9%);
 - b) a fejlesztési fővállalkozó alulteljesített (9%);
 - c) szerződéses viták (5%);
 - d) a Bizottság nem kísérte figyelemmel eredményesen a fejlesztési fővállalkozó munkájának eredményeit (4%);
 - e) a Bizottság nem közölte egyértelműen igényeit a fejlesztési fővállalkozóval (3%).
- 15 SEC(2003) 206 végleges, 2003. február 18.
- 16 COM(2003) 771 végleges.
- 17 A programigazgató 2005. szeptember 16-i feljegyzése a Jogvérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága felelős igazgatójának.
- 18 A minőségbiztosításért felelős vállalkozó eseménykövetési jelentése, 2005. augusztus.
- 19 A Belső Ellenőrzési Szolgálat jelentése a Jogvérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságának informatikai irányításáról (2006. június 8.).

16

Azt, hogy a Bizottságnak 2009 előtt nem volt elég, megfelelő szakértelemmel rendelkező munkatársa, az ellenőrzés során megkérdezett mind a hat tagországban hangsúlyozták. Kettőjük szerint, akárcsak a fejlesztési fővállalkozó szerint a projekt hasznát látta volna a Bizottságon belül másutt, például az Informatikai Főigazgatóságon meglévő IT-szakértelemnek. A Bizottság nem rendelkezett elegendő szakértővel a szerződés eredményes kezeléséhez és a produktumok minőségének biztosításához²¹.

17

2004. október 22-én a HPS elnyerte az SIS II és a vízuminformációs rendszer (VIS) kifejlesztésére irányuló szerződést. 2004. november 18-án azonban a HPS egy sikertelen ajánlattevő fellebbezésének elbírálására várva egészen 2005. január 31-ig kénytelen volt felfüggeszteni a szerződéssel kapcsolatos munkáját. Ezt a kezdeti késedelmet az okozta, hogy a Bizottság olyan módszerrel értékelt az ajánlatokat, amely nem mutatta ki meggyőzően, hogy csakugyan a legjobb ajánlatot fogadták el (lásd: **1. háttérmagyarázat**). A Bíróság egy jogsértés megszüntetésére irányuló eljárás keretében úgy ítélte meg, hogy a Bizottság hibát követett el a pályázatok értékelése során, de elutasította a sikertelen ajánlattevő ideiglenes intézkedés iránti kérelmét, mert nem támasztotta alá elég bizonyíték azt az állítást, hogy az utóbbinak súlyos és helyrehozhatatlan kára keletkezne²².

- 20 2008 végén az SIS II-vel foglalkozó részleg még 12 főből állt, majd létszámuk 2009 végére 14-re nőtt. 2010 végén a részleg 13 főből állt, majd létszámuk 2011 végére 16-ra nőtt. A team ezenkívül szerződéses alkalmazottakat és kiküldött tagországi szakértőket is magában foglalt. A Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságának 2008-as éves irányítási tervében például 9 szerződéses alkalmazott és 6 kiküldött tagországi szakértő szerepelt.
- 21 A Belső Ellenőrzési Szolgálatnak a Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságának informatikai irányításáról szóló 2006. júniusi jelentése szerint nem volt elegendő munkaerő az egyre növekvő mértékű kiszervezés kezelésére.
- 22 Az Elsőfokú Bíróság elnökének végzése a T-47/04. R. sz. ügyben, 2005. január 31.

A Bizottság olcsóbbnak ítélte a nyertes ajánlatot, pedig az valójában drágább volt

Az ajánlatokat először a minőségük (műszaki értékelés), majd az árak tekintetében értékelték (pénzügyi értékelés).

A beérkezett hét ajánlat közül a műszaki értékelés során a HPS, illetve a sikertelen – és később fellebbező – pályázó teljesített a legjobban. Kettejük pontszáma nagyjából megegyezett. A HPS 0,4%-kal ért el több pontot, mint a sikertelen ajánlattevő.

Ez a két társaság jutott tovább a pénzügyi értékelési szakaszba: ennek az eredményét a műszaki értékelés pontszámával egyesítve kapták végül meg a teljes pontszámot.

A pénzügyi értékelés a HPS ajánlatát 43%-kal olcsóbbnak találta a vetélytársáénál. Ennek eredményeként a HPS összességében magasabb pontszámot kapott, és elnyerte a szerződést.

Valójában azonban a HPS ajánlata 3,5%-kal drágább volt, mint a sikertelen ajánlattevőé (38,1 millió euró, illetve 36,8 millió euró).

A Bizottság azért ítélte olcsóbbnak a HPS valójában drágább ajánlatát, mert a pályázatot 15 részre osztotta. A Bizottság a két vállalkozó ajánlatának értékelésekor külön számított pontszámot mindegyik pályázatrészre, úgy, hogy azokat egyenként vetette össze a két pályázónál. Ezután (súlyozás nélkül, különbséget sem téve a rögzített árak és a szükség esetén külön megrendelendő tételek közt) összeadta az egyes pontszámokat: az így kapott pénzügyi pontszám aligha nyújtott hű képet az ajánlat egészéről.

18

A Bizottság nem rendelkezett elegendő munkatárssal a szerződés felügyeletére és annak megelőzésére, hogy a fejlesztési fővállalkozó alulteljesítsen²³. A Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatának (IAS) 2006-os ellenőrzése azért bírálta az SIS II projekt irányítóit, mert nem sikerült biztosítaniuk, hogy a fejlesztési fővállalkozó időben és a specifikációknak megfelelően teljesítsen. Az ellenőrzés során megkérdezett hat tagország közül ötben úgy vélték, hogy a Bizottság nem

rendelkezett elegendő tapasztalattal a teljesítés minőségének értékeléséhez, illetve a vállalkozó teljesítményének figyelemmel kíséréséhez. Az ellenőrzés során végzett felmérés válaszadóinak csak 20%-a találta úgy, hogy 2009 előtt a Bizottság eredményesen kísérte figyelemmel az SIS II-t kifejlesztő fővállalkozó eredményeit. 2009-től kezdve viszont 72%-ra nőtt a számarányuk, ami érzékelteti, hogy a Bizottság a projekt zárószakaszában már jobban figyelemmel tudta kísérni a minőség alakulását.

23 A Lordok Háza Európai Unióval foglalkozó bizottsága, a 2006–2007-es ülészek 9. sz. jelentése, a Schengeni Információs Rendszer (SIS II), jelentés bizonyítékkal, 2007. március 2. A Bizottság sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy nem sikerült a tőle telhető legjobb felügyeletet gyakorolnia a fejlesztési fővállalkozóval fenntartott kapcsolatában. A Bizottság kijelentette, hogy munkatársainak akkori számát tekintetbe véve nem felügyelhetette megfelelően a szerződést, és nem vehette elejét annak, hogy a fejlesztési fővállalkozó alulteljesítsen.

19

A Bizottság a teszteredményeket a fejlesztési fővállalkozó és a minőségbiztosítási vállalkozó visszajelzései alapján hagyta jóvá. A rendszer problémáira annak 2008 végi sikertelen operatív tesztelésekor derült fény (ez volt az első alkalom, hogy a tagországok bevonásával került sor a központi és tagországi rendszerek tesztelésére). A projekt zárószakaszában a Bizottság rendszerelfogadási tesztek révén már jobban tudta értékelni a teljesítés minőségét²⁴ (lásd: **3. ábra**).

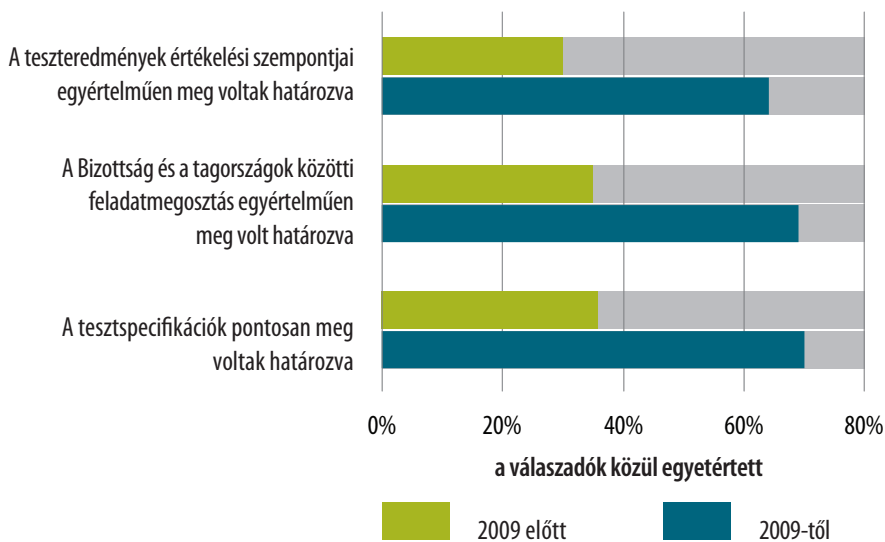
20

Mind a hat megkérdezett tagország úgy vélte, hogy a Bizottság irányítása és kommunikációja 2009-től kezdve javult. A projekt zárószakaszát irányító teamben már több olyan munkatárs (pl. az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóságról, a tagországokból, vagy magának az SIS II projektnek a korábbi szakaszából) kapott szerepet, aki rendelkezett nagyszabású IT-projektek kifejlesztésével kapcsolatos tapasztalattal, és jól ismerte a Schengeni Információs Rendszert. Az ellenőrzés során végzett felmérés válaszadóinak egyharmada vélekedett úgy, hogy a projekt élettartamának egészét tekintve a Bizottság a szükséges képességekkel és tapasztalatokkal rendelkező elegendő munkatársat biztosított ahhoz, hogy sikeresen meg tudja valósítani az SIS II-t. Ez jelentős javulás a projekt kezdetén tapasztalt szerény 10%-hoz képest (lásd: 14. bekezdés).

24 A Bel- és Igazságügyi Tanács 2009. február 26-i és 27-i következtetései üdvözölték az SIS II tesztelési koncepciójának felülvizsgálatát, mint amely biztosítja a tagországok fokozott bevonását a tesztek megtervezésébe és irányításába.

3. ábra

A tesztelési eljárások javulása 2009-től



Forrás: Az SIS II érintettjei körében végzett felmérés.

Egyes tagországok és a Bizottság között nem volt jó a munkakapcsolat, és az utóbbi, amíg létre nem hozta az átfogó programirányítási tanácsot, nem tudott támaszkodni az összes végfelhasználó tapasztalataira

21

A válaszadói vélemények szerint a késedelmeket részben az okozta, hogy nem volt jó a munkakapcsolat az érintett felekkel, egyes tagországok pedig nem mutattak kellő elkötelezettséget. Az okok súlyozásánál ennek a tényezőnek 17%-os jelentőséget tulajdonítottak²⁵ (lásd: **2. ábra**).

22

A tagországokkal készült interjúkban nagy hangsúlyt kapott, hogy nem zökkenőmentesek a Bizottsághoz fűződő kapcsolatok. Elhangzott például, hogy az SISVIS bizottság (lásd: 27. bekezdés) parttalan viták színhelye lett. A felmérés válaszadói közül csak 15% (egyikük sem a Bizottságtól) vélte úgy, hogy 2009 előtt az SIS II projekttel kapcsolatos ülések konstruktív légkörben zajlottak (lásd: **4. ábra**).

23

Az SIS II 2009 előtti fejlesztésének munkakörnyezete elűtött attól, amelyben az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság ugyanebben az időben egy másik nagyszabású IT-rendszert fejlesztett ki (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

25 Ez a tényező a következő elemekből állt össze:

- a) Egyes tagországok ellenezték a projektet, vagy nem kötelezték el magukat mellette (8%).
- b) Egyes érintettek között nem volt jó a munkakapcsolat (5%).
- c) Az SIS II nem volt stratégiaileg fontos, különösen az SISone4all bevezetése után nem (4%).

4. ábra

Egyes tagországok és a Bizottság között 2009 előtt nem volt jó munkakapcsolat



Forrás: Az SIS II érintettjei körében végzett felmérés.

Az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság IT-rendszereinek kifejlesztése: a siker néhány fontos tényezője

Az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság sikeresen fejlesztett ki több nagyszabású IT-rendszert a részt vevő országok számára, TEMPO nevű módszertana segítségével²⁶. A Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatának az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság nagyszabású IT-rendszereiről szóló 2006-os jelentése szerint az új számítógépesített árutovábbítási rendszer (NCTS) kifejlesztése követendő például szolgálhat a projektirányításban. Az NCTS rendszer révén a részt vevő országok vámhivatalai elektronikus üzeneteket váltanak a behozott árukra, biztosítandó, hogy az áruk végső rendeltetési helyén az érintettek megfizessék a vámot. A Bizottság az NCTS-t nagyságrendileg az SIS II projekthez hasonlónak ítélte²⁷.

Az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság szerint az NCTS-hez hasonló nagyszabású IT-projektek fejlesztésénél a siker legfontosabb tényezője a kommunikáció a részt vevő országokkal, illetve a velük kiépített formális és informális kapcsolatok – a bizalom, az együttműködés és az eredmények elérése iránti közös elkötelezettség megteremtése érdekében.

26 TEMPO = TAXUD electronic management for projects online (az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság online elektronikus projektirányítása): a TAXUD által kidolgozott projektirányítás-módszertan.

27 COM(2001) 720 végleges, 2001. december 18., 1. melléklet, 5.1.2. szakasz, valamint COM(2003) 771, 3. melléklet, 5.1.2. szakasz.

Forrás: Európai Számvevőszék, az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóságnál készült interjúk alapján.

24

Számos tényező járult hozzá ahhoz, hogy egyes tagországok nem mutattak kellő elkötelezettséget, illetve hogy a munkakapcsolatok rosszak voltak:

- a) A Bizottság nem tartozott a rendszer használói közé, ezért, noha alkalmazott néhány tagállami szakértőt, nem volt birtokában az üzleti és felhasználói igények megértéséhez szükséges részletes ismereteknek a végfelhasználók gyakorlatáról.
- b) A Bizottságnak nem sikerült felhasználnia valamennyi olyan tagország tapasztalatait, amelyek végfelhasználóként jól ismerték a meglévő rendszert. Sor került ugyan olyan ülésekre, ahol a tagországok ismertethették a végfelhasználók nézeteit a Bizottsággal (ilyen alkalmak voltak pl. a tagországi projektirányítók, az SIS II Bizottság, az „SIS II barátai” és az SIS II munkacsoport ülései), ám 2009 előtt a Bizottság mégsem vonta be kellőképpen a tagországokat, s ezek úgy érezték, hogy ki vannak zárva a döntéshozatalból (lásd: **4. ábra**). Mind a hat megkérdezett tagország úgy vélte, hogy a végfelhasználók véleményét nem vették kellően figyelembe.

- c) A Bizottság keretét biztosított a tagországoknak, hogy kommunikálni tudjanak a fejlesztési fővállalkozóval. A hat megkérdezett tagország közül ötben azonban ezt nem találták eredményesnek. A Bizottság a tagországok ismételt kérése ellenére sem bocsátotta rendelkezésükre a fejlesztési fővállalkozói szerződés egy példányát egészen 2009-ig, a Jogi Szolgálat ellenkező értelmű tanácsáig.
- d) Egyes tagországok nem voltak meggyőződve arról, hogy csakúgyan szükség van az SIS II-re.
- e) A teljesítés rossz minősége gyengítette a tagországok abba vetett bizalmát, hogy a Bizottság képes az SIS II megvalósítására (lásd: 16. bekezdés).

25

A felmérés tanúsága szerint a tagországokhoz fűződő kapcsolatok 2009 után javultak (lásd: **4. ábra**). Ennek a változásnak több oka volt:

- a) A Bizottság 2009-ben létrehozta az átfogó programirányítási tanácsot (Global Project Management Board, GPMB), s ennek köszönhetően a tagállami végfelhasználók hozzájárulhattak a projekt zárószakaszához nézetekkel és tapasztalatukkal. A GPMB heti ülésein képviseltette magát a Bizottság, legfeljebb nyolc tagország szakértői (akik inkább a végfelhasználókat, semmint saját országukat képviselték), valamint a vállalkozók. A GPMB ülései révén a tagországok és a fejlesztési fővállalkozó gyakrabban érintkezhetek egymással.

- b) Javult a Bizottság irányítása és kommunikációja (lásd: 20. bekezdés).
- c) A helyzet 2009-es összevetése egy alternatív forgatókönyvvel további indokot szolgáltatott az SIS II projekt folytatásához (lásd: 63. bekezdés).
- d) A fejlesztési fővállalkozó 2010-től kezdve jobban teljesített a projekt zárószakaszában (lásd: 41. bekezdés).

Nem volt világos minden érdekelt számára, hogy ki hozza meg a fő döntéseket

26

Az SIS II kifejlesztéséről készült 2011-es vizsgálatában²⁸ az Európai Politikatudományi Központ (Centre for European Policy Studies, CEPS) a következőképp ábrázolta a projekt irányítási keretrendszerét (lásd: **5. ábra**):

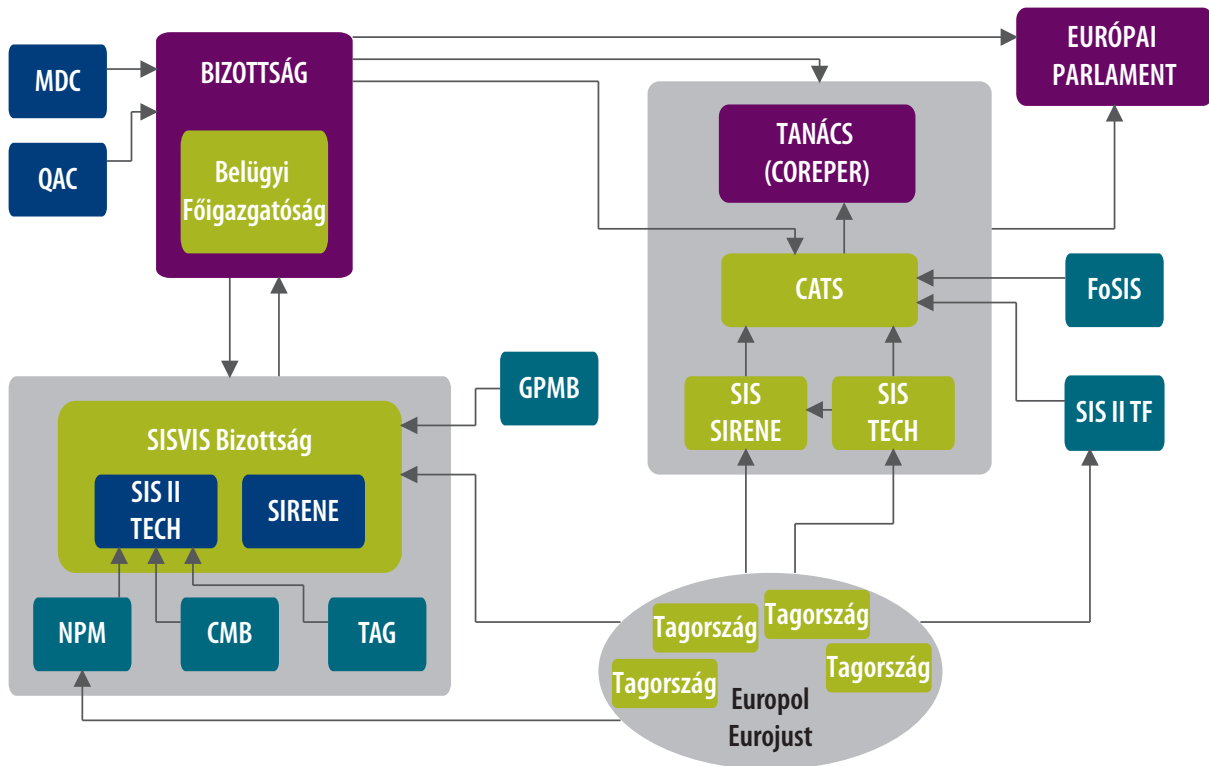
27

A 2001-es jogszabályok értelmében az SIS II kifejlesztése az SISVIS bizottság által segített Bizottság feladata. Ha az SISVIS bizottság nem ért egyet a Bizottság által javasolt egyes intézkedésekkel, a Tanács kötelezheti a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a javaslatát²⁹. A Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatára 2006-os ellenőrzésének megállapítása szerint a projekt irányítási mechanizmusai korlátozzák azt, hogy a Bizottság mennyire képes operatív kérdéseket kezelni.

- 28 The Difficult Road to the Schengen Information System II („Schengeni Információs Rendszer: nehéz út vezet az SIS II-ig”), Joanna Parkin, Európai Politikatudományi Központ, 2011. április.
- 29 Az SISVIS bizottság segítette a Bizottságot a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) és a vízuminformációs rendszernek (VIS) a kifejlesztésében. A 2001/886/IB tanácsi határozat két döntéshozatali eljárást határozott meg. Ezek:
 - i) Szabályozási eljárás az olyan nagyobb horderejű döntéseknél, mint a következő kérdésekre vonatkozóak: az SIS II felépítése, adatvédelem, a tagországok számára komoly pénzügyi vagy technikai következményekkel járó problémák, biztonsági kérdések. Ha az SISVIS bizottság nem ért egyet a Bizottság által javasolt egyes intézkedésekkel, a Tanács kötelezheti a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a javaslatát.
 - ii) Minden egyéb ügyben: irányítási eljárás. Ha az SISVIS bizottság nem ért egyet a Bizottság által javasolt egyes intézkedésekkel, a Tanács eltérő döntést hozhat.

5. ábra

Az SIS II irányítási keretrendszere 2010-től



Megjegyzés:

A nyilak az alá-fölé rendeltségi viszonyokat mutatják

NPM	Tagországi projektirányítók ülése (National Project Managers meeting)
Tagország	Schengeni tagországok
GPMB	Átfogó programirányítási tanács (Global Project Management Board, GPMB)
FoSIS	Az SIS II barátai (Friends of SIS II)
MDC	Fejlesztési fővállalkozó
SIS II TF	SIS II munkacsoport (SIS II Task Force)
QAC	Minőségbiztosítási vállalkozó
SIS TECH	Schengeni kérdésekkel foglalkozó munkacsoport (SIS TECH formáció)
TAG	Tesztelési tanácsadó csoport (az SISVIS bizottság tanácsadó munkacsoportja)
SIS SIRENE	Schengeni kérdésekkel foglalkozó munkacsoport (SIS SIRENE formáció)
CMB	Változtatáskezelő tanács (az SISVIS bizottság tanácsadó munkacsoportja)
CATS	A 36. cikk alapján létrehozott bizottság
SISVIS bizottság	Az SIS II és a vízuminformációs rendszer (VIS) kifejlesztésében a Bizottságot segítő bizottság
SIS II TECH	Az SISVIS bizottság SIS II TECH formációja
SIRENE	Az SISVIS bizottság SIRENE formációja

Forrás: az Európai Politikatudományi Központ és a Belügyi Főigazgatóság.

28

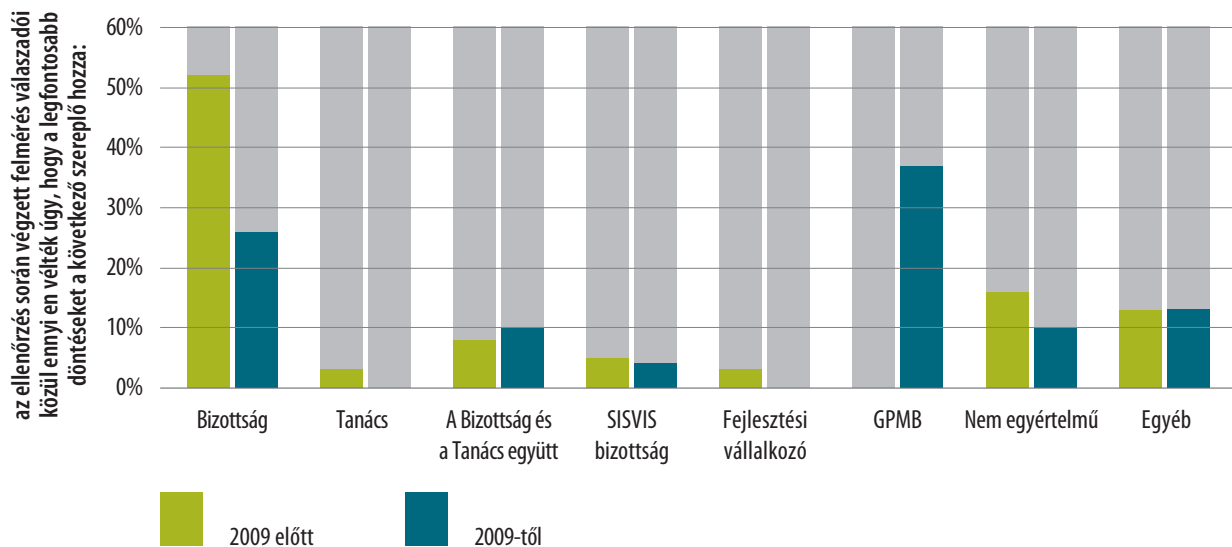
Az SIS II-ben érintettek nem mindegyike számára volt világos, hogy a gyakorlatban kik hozzák a fő döntéseket. Az SISVIS bizottsági üléseiről ugyan készült jegyzőkönyv, ám a határozatokat nem vezették külön, pedig úgy minden fontos döntés könnyen visszakereshető és értelmezhető lett volna. Az ellenőrzés során végzett felmérés során a megkérdezettek fele úgy vélte, hogy a legfontosabb döntéseket a 2009 előtti időszakban a Bizottság hozta meg (lásd: **6. ábra**). Az átfogó programirányítási tanács 2009-es létrehozása után az ilyen választ adók aránya 24%-ra csökkent. Noha nem döntéshozó, hanem tanácsadó testületről volt szó, 34% úgy vélekedett, hogy a legfontosabb döntéseket ez a tanács hozta. A válaszadók véleménye szerint egyes késedelmek a bonyolult és nem egyértelmű döntéshozatalból adódtak. Az okok súlyozásánál ennek a tényezőnek 11%-os jelentőséget tulajdonítottak (lásd: **2. ábra**).

A rendszerkövetelmények a projekt zárószakaszáig nem voltak eléggé állandóak

29

A válaszadók véleménye szerint egyes késedelmeket a rendszerkövetelmények változékonysága okozott. Az okok súlyozásánál ennek a tényezőnek 22%-os jelentőséget tulajdonítottak (lásd: **2. ábra**).

6. ábra Az érdekeltek percepciója arról, hogy a gyakorlatban ki hozta a legfontosabb döntéseket



Forrás: Az SIS II érintettjei körében végzett felmérés.

30

A 2003 júniusában közétett pályázati dokumentáció vázlatos leírást adott a rendszer felépítéséről és a funkcionális, műszaki, teljesítménnyel kapcsolatos és migrációs követelményekről. Ezen specifikációk alapján 2004 októberében a HPS nyerte el a központi rendszer kifejlesztésére irányuló szerződést. Ekkor el is kezdett dolgozni az I. szakaszon³⁰, vagyis a részletes specifikációk kidolgozásán. A rendszerkövetelmények későbbi változtatásai azonban a fejlesztési szerződés módosítását tették szükségessé, s ez hozzájárult a késedelmekhez.

31

Például az SIS II létrehozásáról, működtetéséről és használatáról 2006 decemberében hozott rendeletben a felhasználók igényeinek megfelelően szerepel egy új funkció, az „adatokra vonatkozó haladék”. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok kapnak három évet annak biztosítására, hogy az SIS 1-ből átvitt figyelmeztető jelzések megfeleljenek a jogszabályi előírásoknak³¹. Az adatokra vonatkozó haladék nem volt része a pályázati dokumentációnak, hanem egy szerződésmódosításba került bele³².

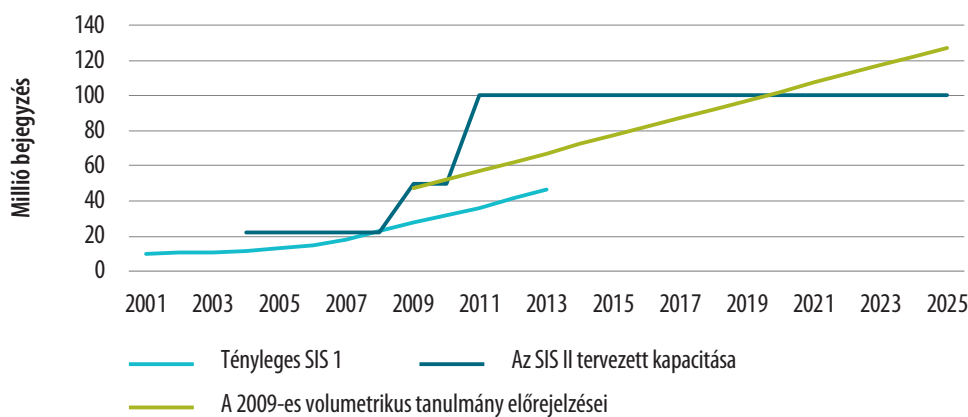
32

Egyes módosítások, például a kapacitás növelése, részben a projekt vártnál hosszabb időtartamából adódtak. Az első, 2004-es szerződés egy 2006-ban indítandó rendszerre vonatkozott, amelynek 15 millió figyelmeztető jelzést kellett tudnia kezelni, illetve ezt a számot műszaki változtatások nélkül 22 millióra emelni. 2007 után a figyelmeztető jelzések egyre gyorsuló ütemben szaporodtak, aminek következtében megváltoztak a rendszer kapacitására vonatkozó követelmények. A projekt zárószakaszára tett módosítás már olyan rendszert írt elő, amelynek 70 millió figyelmeztető jelzést kellett tudnia kezelni, ami adott esetben 100 millióra emelhető, a Bizottság 2009-es volumetrikus tanulmánya előrejelzéseinek megfelelően. A 2013. áprilisi migráció időpontjában a figyelmeztető jelzések száma 46 millió volt. A **7. ábra** bemutatja, hogyan változott az SIS adatbázisában szereplő adatok száma.

- 30 A szerződés két szakaszra oszlott: az I. szakasz volt a műszaki tervezésé, a II. szakasz pedig a rendszer kifejlesztéséé és átadásáé.
- 31 A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 381, 2006.12.28., 4. o.) 54. cikkének (1) bekezdése, valamint a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2007. június 12-i 2007/533/IB tanácsi határozat (HL L 205., 2007.8.7., 63. o.) 70. cikkének (1) bekezdése.
- 32 A JAI-C3-2003-01. szerződés 2008. április 30-i, 4. sz. módosítása.

7. ábra

Az SIS adatbázisában szereplő adatok számának változása



Forrás: Európai Számvevőszék, a Tanács statisztikái, az SIS II dokumentációja és a Bizottság 2009-es volumetrikus tanulmánya alapján.

2. szakasz: A központi rendszer és a hálózat kifejlesztésének ára 23 millió euróról 189 millió euróra emelkedett

Ellenőrzési kritériumok

33

Az ellenőrzés a következőket vizsgálta:

- a) reális kezdeti költségvetést készített-e a Bizottság;
- b) elkerülte-e a Bizottság a költségek növekedését okozó késedelmeket;
- c) biztosította-e a Bizottság, hogy a vállalkozó időben, az előírt minőségben szállítsa a termékeket,

- d) állandóak voltak-e a követelmények;
- e) jó volt-e a pótlólagosan elvégzett munkák értékarányossága.

A Bizottság 2010-ig nem értékelte újra 2003-as teljes projektköltségvetését

34

2001. júniusában a Tanács 14,6 millió euróra becsülte az SIS II kifejlesztésének költségét. A Bizottság 2001. decemberi közleménye³³ 23 millió euróra növelte ezt az összeget. Két évvel később ugyanezt az összeget a Bizottság már 35,3 millió euróra becsülte³⁴. A projekt végére, 2013-ra a rendszer kifejlesztésének becsült költsége már elérte a 188,6 millió eurót (lásd: **8. ábra**).

33 COM(2001) 720 végleges.

34 COM(2003) 771 végleges.

8. ábra

Az SIS II költségvetésének alakulása

(millió euró)

	2001-es tanácsi rendelet és határozat	2001-es bizottsági közlemény	2003-as bizottsági közlemény	2010-es bizottsági szolgálati munkadokumentum	Kötelezettségvállalások a projekt végéig, 2013 áprilisáig
Megtervezés, kifejlesztés és migráció	14,6	17,2	31,3	124,5	122,8
Hálózat		1,0			45,3
Szerződések összesen	14,6	18,2	31,3	124,5	168,1
Bizottsági személyzeti és adminisztratív költségek	nem áll rendelkezésre	4,8	4,0	20,5	20,5 (2010-es becslés alapján)
Összesen	14,6	23,0	35,3	145,0	188,6

Forrás: Európai Számvevőszék, az SIS II dokumentációja alapján.

35

A Bizottság hangsúlyozta, hogy a 2001-es kezdeti költségbecslése az akkor rendelkezésre álló információkon alapult, és csak ideiglenes munkahipotézisnek volt tekinthető. Ezt azután 2003 decemberében frissítette, figyelembe véve az újabb információkat, többek között a megvalósíthatósági tanulmányt. Ez azonban továbbra is csak munkahipotézis volt, olyan összeg, amelyet még megnövelhetek a felhasználói követelményekkel kapcsolatos döntések vagy a szűkre szabott határidő betartásához szükségesnek bizonyulható külső támogatás.

36

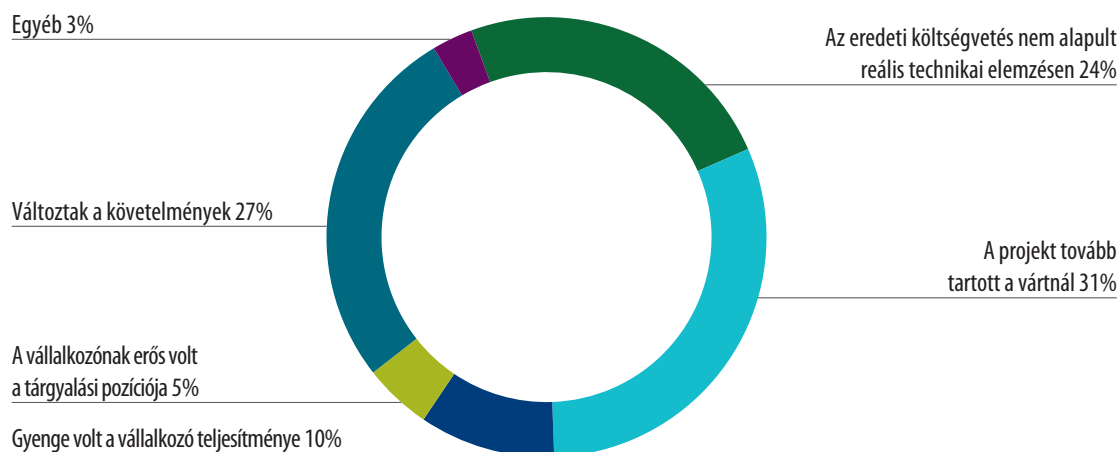
A Bizottság akkor sem állt elő felülvizsgált, realisabb költségbecsléssel, amikor már teljesebb körű információ állt a rendelkezésére a rendszer és a hálózat kialakításáról, s egyben ráébredt a projektnek és környezetének nehézségére és bonyolultságára. Például a hálózat költsége, miután azt 2001-ben 1 millió euróra becsülték, a 2003-as becslésben nem szerepelt, azzal az indokkal, hogy ez a költség a közösségi költségvetésben másutt jelentkezik. A Bizottság 2005 májusában bemutatott költségvetésében 132 millió euró szerepelt az SIS II 2007 elejére tervezett bevezetését követő, 2007 és 2013 közötti **működési költségeire**³⁵. Ebben szerepelt olyan információ, hogy a tagországi SIS II hozzáférési pontokhoz vezető külön vonal hálózati költsége évi 6 millió euró volna. Az SIS II **kifejlesztése** átfogó projektköltségvetésének újabb bemutatására azonban egészen 2010-ig nem került sor: a Bizottság ekkor mutatta be az addigi kötelezettségvállalásokat, illetve az SIS II teljes kifejlesztésének várható teljes költségét³⁶.

37

A felmérés során a válaszadók, noha többségük 2001-ben nem vett részt az SIS II projektben, 57%-ban vélekedtek úgy, hogy az eredeti, 23 millió eurós projektköltségvetés már az akkor rendelkezésre álló információkhoz képest is irreális volt. Többek között nem reális határidővel számolt (lásd: 9. és 10. bekezdés), ahogy a 2003-as, felülvizsgált becslés is. A felmérésben a válaszadóknak súlyozniuk kellett a központi rendszer kifejlesztése költségnövekedésének egyes okait. Véleményük szerint a növekedést többek közt az okozta, hogy a kezdeti költségvetés nem alapult reális technikai elemzésen. Az okok súlyozásakor ennek a tényezőnek 24%-os jelentőséget tulajdonítottak (lásd: **9. ábra**).

- 35 COM(2005) 236 végleges (2005. május 31.) és COM(2005) 236 végleges/2 (2005. augusztus 23.). A pénzügyi kimutatásban szereplő 132 millió eurós költségvetési keret fedezte a központi SIS II rendszer és a hálózat működési költségeit, valamint magában foglalt egy biometrikus azonosító alapján működő keresőprogram kifejlesztésére és működtetésére szánt 40 millió eurót.
- 36 SEC(2010) 436 végleges, 2010. április 12.

A központi SIS II költségnövekedésének okai



Forrás: Az SIS II érintettjei körében végzett felmérés.

Az SIS II késedelmes megvalósítása költségnövekedéssel járt

38

Az SIS II-t eredetileg – az új tagországok igényeinek kielégítésére – 2006 decemberére tervezték befejezni, de ez csak több mint hat év késéssel, 2013 áprilisában történt meg (lásd 9–32. bekezdés). A felmérés során a válaszadók úgy vélték, hogy a költségek növekedését részben a projekt-határidő jelentős kitolódása okozta. Az okok súlyozásakor ennek a tényezőnek 31%-os jelentőséget tulajdonítottak

(lásd: **9. ábra**). A hosszabb projektidőtartam miatt megnöttek egyes költségek is, például a minőségbiztosítás és a hálózat használatának költsége. Noha a fejlesztési fővállalkozói szerződés szerint az SIS II-t rögzített áron kellett kifejleszteni, a késedelmek miatt például frissítések váltak szükségessé (lásd: 43. bekezdés), illetve a figyelmeztető jelzések számának erőteljes növekedése miatt 2007-től növelni kellett a kapacitást (lásd: 32. bekezdés). Ezért mindazok a tényezők, amelyek hozzájárultak az SIS II késedelméhez, hozzájárultak egyben a költségek növekedéséhez is.

A fejlesztési fővállalkozó a projekt első részében a vártnál rosszabbul teljesítő rendszert valósított meg

39

Elégtelen erőforrásai miatt a Bizottság nem tudta eredményesen felügyelni a fejlesztési fővállalkozót (lásd: 18. bekezdés). 2005-ben a tagországok már felhívták a figyelmet a HPS által szolgáltatott első dokumentumok gyenge minőségére³⁷. Az ellenőrzés során megkérdezett hat tagország közül ötben, valamint a minőségbiztosítási vállalkozó úgy vélték, hogy a HPS által megadott első specifikációk gyenge minőségűek voltak. A rendszer operatív tesztjének (OST) 2008. decemberi sikertelensége rávilágított, hogy a HPS a vártnál rosszabbul teljesítő rendszert valósított meg (lásd: 19. bekezdés). Az, hogy nem sikerült időben és az előírt minőségben teljesítenie, hozzájárult a projekt késedelméhez, ez pedig megnövelte a költségeket (lásd: 38. bekezdés). A válaszadói vélemények szerint a költségnövekedésnek részben a fejlesztési fővállalkozó gyenge teljesítménye az oka. Az okok súlyozásakor ennek a tényezőnek 10%-os jelentőséget tulajdonítottak (lásd: **9. ábra**).

40

A Bizottság csak 390 000 euró összegű (vagyis a 82,4 millió eurós végleges szerződési érték 0,5%-ánál is kevesebb) előre kikötött kártérítést tudott kiróni a HPS-re³⁸, mert az nem adta be időben a rendszer operatív tesztjéről szóló jelentést. A teljesítménnyel kapcsolatos további problémák nem vezettek pénzügyi szankciókhoz³⁹.

41

A fejlesztési fővállalkozó sikerrel ment át 2010 márciusában az első mérföldköteszten, és sikeresen teljesítette a projekt zárószakaszát, többek közt 2012 májusában a második mérföldkötesztet (lásd: 63. bekezdés). Míg csak a válaszadók 11%-vélte úgy, hogy a Bizottság a 2009-et megelőző időszakban eredményes kapcsolatot tartott fenn a fejlesztési fővállalkozóval, ennek a válasznak az aránya a 2009-cel kezdődő időszakban 64%-ra nőtt. Az ellenőrzés során megkérdezett hat tagország közül négyben említették, hogy a fejlesztési fővállalkozó irányító teamjében beállott változások 2010-től pozitív hatással voltak a projekt zárószakaszának végrehajtására.

A rendszerkövetelmények változásai költségnövekedéssel jártak

42

A válaszadói vélemények szerint a költségek növekedését részben az olyan új vagy megváltozott követelmények okozták, mint az adatokra vonatkozó haladék vagy a kapacitásnövelés (lásd: 31. és 32. bekezdés). Az okok súlyozásakor ennek a tényezőnek 27%-os jelentőséget tulajdonítottak (lásd: **9. ábra**).

- 37 Észrevételek az SIS II-ről szóló bizottsági teljesítési beszámolóról, az Európai Unió Tanácsának 2005. május 13-i 8861/05 feljegyzése, az SIS-TECH munkacsoporttól az SIS-SIRENE munkacsoportnak.
- 38 A HPS-szel kötött – az SIS II szerződéssel egyesített – VIS-szerződés kapcsán a Bizottság kb. 9 millió euró előre kikötött kártérítést rótt ki, ami a VIS-szerződés értékének több mint 20%-a.
- 39 A Belső Ellenőrzési Szolgálatnak a Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságának IT-irányításáról szóló 2006. júniusi jelentése szerint a produktumok minősége a főigazgatóság észlelése szerint nem volt kielégítő. A jelentés javasolta, hogy a produktumok ellenében teljesített kifizetések tükrözzék jobban az elvégzett munkát, és hogy a jövőbeni szerződések eredményesebb szankcionáló mechanizmussal biztosítsák az alapvető minőségi előírásoknak megfelelő produktumok időben történő szolgáltatását.

43

A követelmények változásai módosításokat tettek szükségessé a fejlesztési fővállalkozói szerződésben, s ez költségvonattal járt. Az adatokra vonatkozó haladék bevezetése 505 000 euró költséggel járt. A legjelentősebb a 2010. decemberi 15. sz. módosítás volt, amely 35,0 millió euró költséggel járt a projekt zárószakaszában. Ez a módosítás jelentős átalakítással járt⁴⁰, és új követelmények beépítését tette szükségessé a rendszer kapacitását, a teljesítményt, a tesztelési stratégiát, az interfész-ellenőrzési dokumentumokat, a szoftverfrissítéseket és rendszermigrációkat illetően⁴¹.

A Bizottság a fejlesztési fővállalkozói szerződés értékét tárgyalásos módosításokkal 20 millió euróról 82 millió euróra növelte

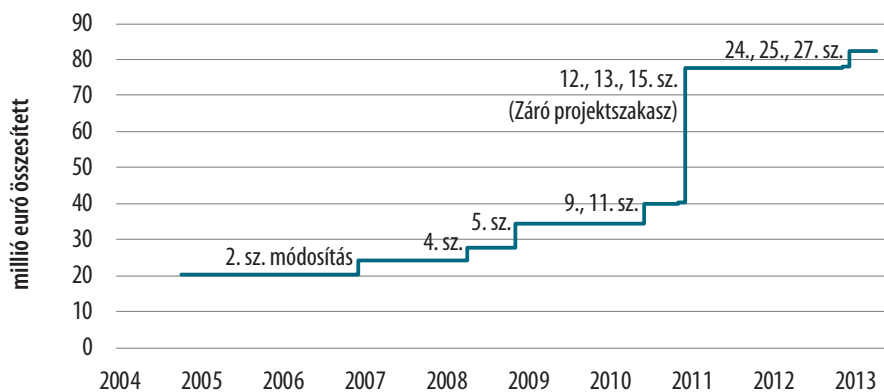
44

A HPS-szel 2004 októberében az SIS II kifejlesztésére kötött eredeti szerződés értéke 20,3 millió euró volt⁴². A szerződés rögzített árra szól, és nem tartalmazott árakat olyan kisebb, gondosan meghatározott munkacsomagokra, amelyeket alapul lehetett volna venni a projekt újratárgyalás nélküli módosításához. A szerződés módosításai 2013-ra 82,4 millió euróra emelték, vagyis megnégyszereztek annak értékét⁴³. A **10. ábra** bemutatja, hogyan alakult az SIS II fejlesztési fővállalkozói szerződésének értéke.

- 40 A tárgyalásos eljárás értékelő bizottsága első ülésének következtetései, C2-2009-01 SIS II, 2010. szeptember 17.
- 41 SEC(2010) 1138 végleges.
- 42 3,3 millió euró az I. szakaszra (a részletes műszaki tervezés), és 17,0 millió euró a II. szakaszra (a rendszer kifejlesztése és átadása).
- 43 Az SIS II és a VIS fejlesztési fővállalkozói szerződése összesen 27 ízben módosult (a két rendszerre vonatkozó két szerződést egy közös megállapodásba vonták össze).

10. ábra

Az SIS II fejlesztési fővállalkozói szerződése értékének alakulása



Forrás: Európai Számvevőszék, az SIS II szerződés módosításainak alapján.

45

A 2006 és 2008 között elfogadott módosítások a fejlesztési fővállalkozóval kötött szerződés értékét 14,1 millió euróval (69%) 34,4 millió euróra növelték (lásd: **10. ábra**). A 2006. decemberi első, 4 millió eurós növelés előtt (2. sz. módosítás) a Belügyi Főigazgatóság kikérte a Költségvetési Főigazgatóság tanácsát arról, hogy tárgyalhat-e a szerződés értékének megnöveléséről a vállalkozóval. A Költségvetési Főigazgatóság azt a tanácsot adta, hogy a költségvetési rendelet végrehajtási szabályai 126. cikke (1) bekezdésének (e) albekezdése alapján a Belügyi Főigazgatóság tárgyalhat olyan kiegészítő szolgáltatásokat érintő módosításokról, amely szolgáltatások nem szerepeltek az eredeti szerződésben, de időközben szükségessé váltak. E cikk értelmében a módosítások összértéke nem haladhatja meg az első szerződés összegének 50%-át⁴⁴. Az SIS II szerződés eredeti értéke 20,3 millió euró volt, így a 126. cikk (1) bekezdésének (e) albekezdése alapján elfogadott módosítások összértéke nem haladhatta meg a 10,2 millió eurót.

46

2008-ban a módosítások teljes értéke elérte az 50%-os határt. A Belügyi Főigazgatóság további tárgyalásos módosításokat eszközölt a költségvetési rendelet végrehajtási szabályai 126. cikke (1) bekezdésének (b) albekezdése alapján⁴⁵. Ez a cikk nem szab felső határt a módosítások összértékének, azonban csak abban az esetben alkalmazható, ha a szerződést csak egy adott cégnek lehetett odaítélni (az ún. technikai kizárólagosság esete).

47

Az SIS II-t a pályázati kiírás nem olyan, modulokból álló rendszerként írta le, amelynek egyes összetevőit egy új vállalkozó könnyen fölhasználhatná⁴⁶. A Belügyi Főigazgatóság úgy határozott, hogy a projekt zárószakaszának 2010. évi, 35,0 millió euró értékű módosításáról szóló szerződést műszaki okok miatt csak a fejlesztési fővállalkozónak, a HPS-nek lehet odaítélni. A Főigazgatóság úgy ítélte meg, hogy egyetlen más vállalkozó sem tudta volna megfelelő minőségben és határidőn belül, ugyanazon az áron megvalósítani az SIS II-t. Ezenkívül egy új pályázati eljárás több időbe került volna. A Bizottság megítélése szerint továbbá, mivel az SIS II szerződést összevonták a vízuminformációs rendszerrel szóló szerződéssel, ezért az SIS II szerződést nem lehetett volna úgy felbontani, hogy az ne legyen zavaró hatással az utóbbira.

48

A Bizottság véleménye szerint a gondos pénzgazdálkodás elve nem igazolt volna új versenyztetési eljárást. Ennek következtében 20,3 millió euróról 82,4 millió euróra növelte egy olyan vállalkozóval kötött szerződés értékét, aki 2008-ban a vártnál rosszabbul teljesítő rendszert valósított meg⁴⁷. Ez egy sor tárgyalásos módosítás révén történt. A költségvetési rendelet ugyan biztosítja ilyen eljárás lehetőségét, ám minden tárgyalásos eljárásnak eredendő kockázata, hogy a kifizetett ár nem versenyképes.

44 A költségvetési rendelet végrehajtási szabályai 126. cikke (1) bekezdésének (e) albekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérő alkalmazhatja a tárgyalásos (azaz versenyztetés nélküli) eljárást olyan kiegészítő szolgáltatások esetében, amelyek az elsőként megkötött szerződésben nem szerepeltek, de előre nem látható körülmények miatt szükségessé váltak az alapszerződés teljesítéséhez, s amelyek nem választhatóak el az alapszerződéstől anélkül, hogy az jelentős hátrányt okozna. A kiegészítő szerződések összértéke nem haladhatja meg az eredeti szerződés összegének 50%-át.

45 A költségvetési rendelet végrehajtási szabályai 126. cikke (1) bekezdésének (b) albekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérő alkalmazhatja a tárgyalásos eljárást (verseny nélkül), amennyiben műszaki vagy művészeti okok miatt vagy a kizárólagos jogok oltalmával kapcsolatos okokból a szerződést csak egy bizonyos vállalatnak lehet odaítélni.

46 E komponensalapú koncepció leírását lásd az Európai Bizottság által alkalmazott szoftverfejlesztési módszertanban (RUP@EC).

47 A 2012-es módosításokkal az összérték 4,7 millió euróval 82,4 millió euróra nőtt.

49

E kockázat tudatában a Bizottság a projekt zárószakaszának 15. sz. tárgyalásos módosításában lépéseket tett annak biztosítására, hogy az ár ésszerű legyen. A HPS kezdeti ajánlata 49,9 millió euróról szólt. Miután megegyezés született az ajánlat tartalmáról, a Bizottság maga 25,8 millió euróra becsülte az árat. Ezután összehasonlította a hardvertételek 10%-ának árát az Informatikai Főigazgatóság által kezelt keretszerződés áraival⁴⁸. Az ajánlat árait kétszer olyan magasnak találta, és igénybe vehette a „legjobb ügyfél” záradékot, amely a legjobb árat szavatolja a Bizottságnak. E lépések révén sikerült a HPS kezdeti 49,9 millió eurós ajánlatát 30%-kal, 35,0 millió euróra csökkentenie. Versenytárgyalás révén még nagyobb megtakarítást lehetett volna elérni.

3. szakasz: A Bizottság nem biztosította, hogy az SIS II üzleti terve tartalmazzon egy mélyreható átértékelést a költségekről és a várt haszonról, figyelembe véve a jelentősebb változásokat is

Ellenőrzési kritériumok**50**

Az ellenőrzés megvizsgálta, hogy a Bizottság felülvizsgálta-e az SIS II üzleti tervét akkor, amikor jelentősebb változások történtek a költségeket és a várt hasznot illetően.

Miután a Bizottság feladatául kapta a projekt megvalósítását, az SIS II-ről szóló frissített bizottsági üzleti terv nem értékelte újra mélyrehatóan a költségeket, a várt hasznot és az alternatívákat

51

Miután összevetették az SIS 1 kiterjesztésének előnyeit és hátrányait, a schengeni tagországok 1996 decemberében az SIS II kifejlesztése mellett döntöttek. Az SIS II költségbecslése során felbecsülték az egyes tagországi rendszerek külön történő kifejlesztésének költségét, és úgy találták, hogy az messze meghaladná a központi rendszer kifejlesztésének költségét⁴⁹.

48 A Belügyi Főigazgatóság e-mail üzenete a fejlesztési fővállalkozónak, 2010. szeptember 7.

49 Az SIS Irányító Bizottság 1996. december 15-i SCH/OR.SIS(96) elnökségi feljegyzése az új központi rendszer kifejlesztésének költségét 50-60 millió francia frankra (8-9 millió euróra) becsülte, míg a tagországi rendszerek költségét egyenként 20-25 millió francia frankra (3-4 millió euróra).

52

2001-ben a Tanács a következőképpen írta le az SIS II költségeit és hasznát⁵⁰:

- a) A központi rendszer kifejlesztése 14,6 millió euróba kerülne.
- b) Az SIS II kifejlesztését elsődlegesen az indokolta, hogy a bővítés után több tagország csatlakozhasson a rendszerhez. Ezenkívül cél volt az is, hogy az SIS II részesedjen a legújabb technológiai vívmányokból, és új funkciókkal bővüljön.

53

A legtöbb válaszadó (76%) meggyőzőnek találta az SIS II-nek ezt a kezdeti indoklását, és úgy ítélte meg, hogy a haszon indokolja a költségeket. 2001-ben nem volt követelmény, hogy az SIS II projektjavaslatot jóváhagyásra be kellett volna nyújtani az Informatikai Főigazgatóságnak. A Bizottságon belül a szervezetszintű informatikai irányítást és kontrollt megerősítették 2004-ben egy, az IT-irányításról szóló közleménnyel⁵¹, amely azt javasolta, hogy az Informatikai Főigazgatóság véleményezze a főigazgatóságok által tervezett bármely új információs rendszer kifejlesztését, függetlenül annak (akár igazgatási, akár operatív) költségvetési forrásától. A gyakorlatban ezt az eljárást 2004-től csak az igazgatási költségvetésből finanszírozott projektek esetében követték, az operatív költségvetésből finanszírozottaknál, amilyen az SIS II, általában nem⁵².

54

Miután a Bizottság feladatául kapta az SIS II kifejlesztését, 2001 decemberében és 2003 decemberében a 2001-es jogszabályok indokolására építő, a költségbeclést felülvizsgáló közleményeket adott ki (lásd: **8. ábra**). A Bizottság frissített üzleti terve azonban nem vizsgálta alaposan a költségeket, hasznokat és alternatívákat:

- a) A 2010-ig felül nem vizsgált kezdeti indikatív költségbeclés jelentős mértékben alábecsülte a szükséges beruházás valós mértékét, amely a projekt végére mintegy 500 millió eurósnak bizonyult: 189 millió eurót fordítottak a központi rendszer kifejlesztésére (lásd: 34. bekezdés), több mint 330 millió eurót (becsült összeg) pedig a tagországi rendszerek kifejlesztésére⁵³. A tagországi rendszerek kifejlesztését a tagországi költségvetésekből fizették, de ebben az uniós Külső Határok Alap 95 millió eurós támogatása is benne volt. A tagországi rendszerek a Schengeni Információs Rendszer szerves részét képezik, mivel az SIS II fő végfelhasználói a saját tagországi rendszerükön keresztül férhetnek hozzá a központi rendszerhez (lásd: **1. ábra**). Noha a Bizottság nem viselt felelősséget a tagállami SIS II projektek megvalósításáért, ezek koordinációja elengedhetetlen volt a projekt sikeréhez⁵⁴. Ezt a tagországok is elismerték az SIS II-re vonatkozó eredeti, 1996-os javaslatukban (lásd: 51. bekezdés). Ezek kifejlesztésének költségét azonban sem a kezdeti, sem a későbbi bizottsági költségbeclések nem tartalmazták.

50 A Tanács 2424/2001/EK rendelete és a 2001/886/IB tanácsi határozat, valamint a Belga Királyság és a Svéd Királyság kezdeményezése a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről szóló tanácsi rendelet elfogadása céljából.

51 SEC(2004) 1267. A szervezetszintű informatikai irányítást és kontrollt erősítették a Bizottság további, 2010-es és 2011-es közleményei, amelyek részben a nagyszabású IT-projektek végrehajtása kapcsán felmerülő hírnévkockázat tudatosodásának köszönhetően születtek. SEC(2010) 1182 és SEC(2011) 1500, 2011. november 30.

52 Az Informatikai Főigazgatóság által elnökölt módszertani, felépítési és portfóliókezelési munkacsoportnak (MAP) az igazgatási költségvetés rendelkezésre bocsátása előtt meg kell vizsgálnia a főigazgatóságok által készített projekt meghatározó dokumentumokat.

53 Egy az SIS-TECH munkacsoporthoz intézett 2009-es jelentés (a 2009. május 19-i 8708/09 elnökségi feljegyzés az SIS 1+RE alternatív forogatókönyv értékeléséről) becslése szerint a tagországok által az egyes országok SIS II rendszerére fordított költségek 2009 májusáig elérték a 170 millió eurót. A Külső Határok Alap bizottsági félidős értékelésének keretében tett tagországi becslések szerint 2009 és 2012 között mintegy 160 millió eurót fordítottak az SIS II tagországi rendszereinek további beruházásaira. A teljes beruházás értéke ennél lényegesen nagyobb, mivel Dánia, Észtország, Németország, Görögország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország és Svájc vonatkozásában nem álltak rendelkezésre adatok. A tagországi rendszerekbe 2012 végéig beruházott több mint 330 millió euróból a Külső Határok Alapon keresztül a Bizottság bocsátott rendelkezésre 76 millió eurót, majd 2013-ban további 19 millió eurót.

- b) A terv nem tárgyalta, hogy milyen haszon várható az SIS II-től a bűnözés elleni küzdelem vagy a külső határok erősítése terén. Nem fejtette ki, hogy milyen problémákat szándékozik megoldani az SIS II, sem azt, hogy miként fogják mérni annak sikerét.
- c) A terv nem vett fontolóra alternatív forgatókönyveket. Nem magyarázta meg például, hogy miért nem lehetett az SIS 1-et további tagországokra is kiterjeszteni. Az ellenőrzés során megkérdezett hat tagország közül ötben úgy vélték, hogy az SIS 1-et az új tagországokra is ki lehetett volna terjeszteni. Amikor az SIS II a tervektől eltérően nem állt rendelkezésre 2006 végén, akkor csakugyan az SIS 1 módosítására került sor, és 2007 decemberében elindították az SISone4all-t, hogy az új tagállamok is csatlakozzanak a rendszerre (lásd: 11. bekezdés).

A Bizottság nem értékelte újra mélyrehatóan az üzleti tervet a projekt folyamán, pedig a költségek és a várható haszon jelentős mértékben változott

55

Az olyan kritikus döntések, mint a részletes tervezés megkezdésére vonatkozó 2004-es döntés, a projekt II. szakaszát aktiváló 2005-ös döntés⁵⁵ vagy az a 2009–2010-es döntés, hogy az SIS 1+RE-vel való összevetés után inkább az SIS II-t viszik tovább

(lásd: 62. és 63. bekezdés), a projekt döntéshozatali keretén belül születtek meg. Az SIS II projektre nem volt alkalmazható az a Bizottságnál 2010-től bevezetett belső mechanizmus, amellyel az IT-projektek folytatására vagy leállítására vonatkozó döntéseket hozzák meg⁵⁶. Az SIS II továbbfejlesztésének folytatására irányuló döntéseket azon a költségvetésen belül finanszírozták, amelyet az SIS II elindítása után annak működési költségeire hagytak jóvá (lásd: 36. bekezdés)⁵⁷. Az SIS II projekt folytatásáról szóló döntések keretében nem értékelték újra mélyrehatóan az összköltséget és a várható hasznot, pedig ezekben jelentős változások álltak be.

56

A központi rendszer kifejlesztésének költségei az eredetileg becsülnél sokkal magasabbnak bizonyultak (lásd: 34–49. bekezdés). Az, hogy a projekt a vártnál hosszabb ideig tartott, többletköltségeket okozott az SIS 1 korszerűsítésénél is (lásd: 59. bekezdés). A késedelmek és az SIS II kialakításának változásai megnövelték a tagországi rendszerek kifejlesztésének költségeit is. A megkérdezett hat tagország közül négyben úgy nyilatkoztak, hogy a tagországi rendszerük számára vásárolt egyes berendezéseket végül nem is használták fel, mert azok időközben elavultak. Az ellenőrzés során végzett felmérés tagországi válaszadóinak 74%-a szerint a többszöri módosítás miatt szükségessé váló újabb forrásbevonás, valamint a projekthatáridők kitolódása veszélyeztette a tagországi rendszerek kifejlesztését.

- 54 A 2008. március 3-i SIS II projektterv leírja, hogy az SIS II projektnél része az SIS II-ben részt vevő egyes országok felkészülésének összehangolása is. A terv leszögezi, hogy „a Bizottság nem felelős ezeknek a projekteknek a megvalósításáért, mivel azonban az egyes tagországok felkészülése kihat az egész SIS II projektre, ezért ez elengedhetetlenek tekintendő.”
- 55 Kezdetben a fejlesztési szerződés csak az I. szakaszra (tervezés) vonatkozott. A II. szakasz aktiválásáról (kifejlesztés és megvalósítás) a Bizottság saját belátása szerint dönthetett az I. szakasz eredményei és a rendelkezésre álló költségvetés függvényében.
- 56 Az információs rendszerekkel kapcsolatos projektek igazgatótanácsa (ISPMB), amelyet az Informatikai Főigazgatóság főigazgatója elnököl, áttekinti a nagyszabású IT-projektek éves teljesítési beszámolóit, és idejekorán figyelmeztet a várható nehézségekre. A Belügyi Főigazgatóság megegyezett a Bizottság IT-irányítási szerveivel abban, hogy az ISPMB nem foglalja közre az SIS II projekttel.
- 57 COM(2010) 633 végleges, 2010. november 5., valamint COM(2011) 391 végleges, 2011. június 29.

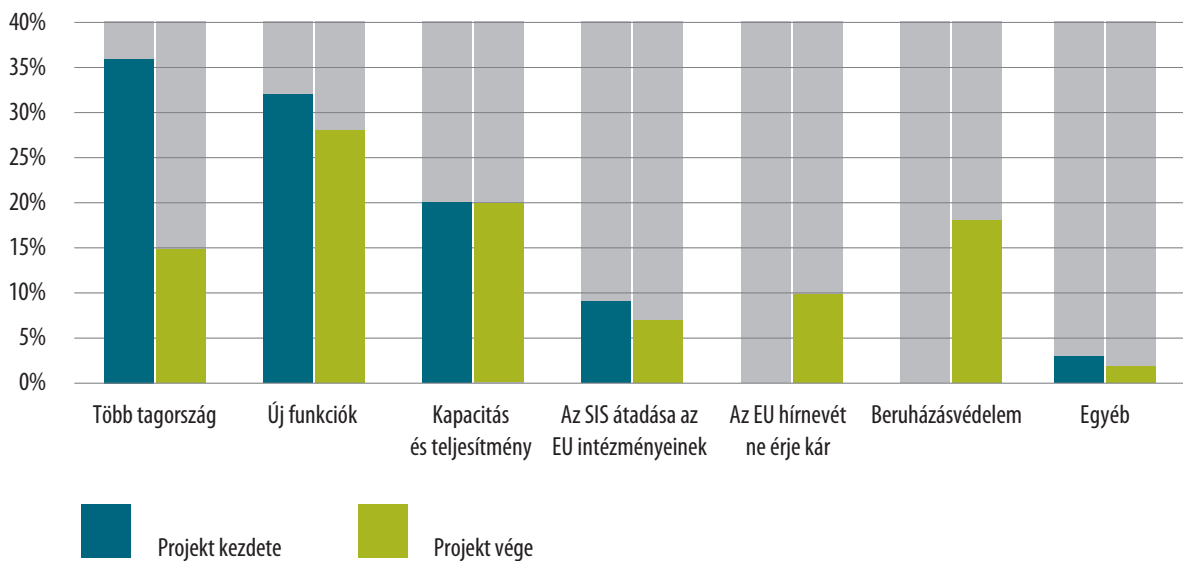
57

Amíg az SIS II költségei növekedtek, a legfontosabb várt haszon (több tagállam bevonása a rendszerbe a bővítés után) veszített fontosságából, hiszen 2007-ben működésbe lépett az SISone4all (lásd: 11. bekezdés). Az ellenőrzés során végzett felmérésben a válaszadókat arra kérték, hogy súlyozzák, milyen érvek szóltak az SIS II kifejlesztése mellett a projekt elején és a projekt végén. A válaszadók szerint a projekt elején a legfontosabb indok az volt, hogy több tagállamot lehessen bevonni a rendszerbe. Ennek az indoknak a fontossága azonban a projekt végére 36%-ról 15%-ra esett (lásd: **11. ábra**). Az SIS II kifejlesztésének egyéb okait is másképp ítélték meg a projekt elején és a végén. Például a projekt végén jelentős súllyal szerepelt az az indok, hogy az EU hírnevét ne érje kár⁵⁸, és fontos tényezőként említették a már megtörtént beruházások védelmét is.

58 A Belügyi Főigazgatóság 2011-es éves tevékenységi jelentésében szerepelt egy fenntartás azzal kapcsolatban, hogy az SIS II kapcsán csorbulhat a Bizottság hírneve.

11. ábra

Az SIS II kifejlesztésének indokai



Forrás: Az SIS II érdekeltjei körében végzett felmérés.

58

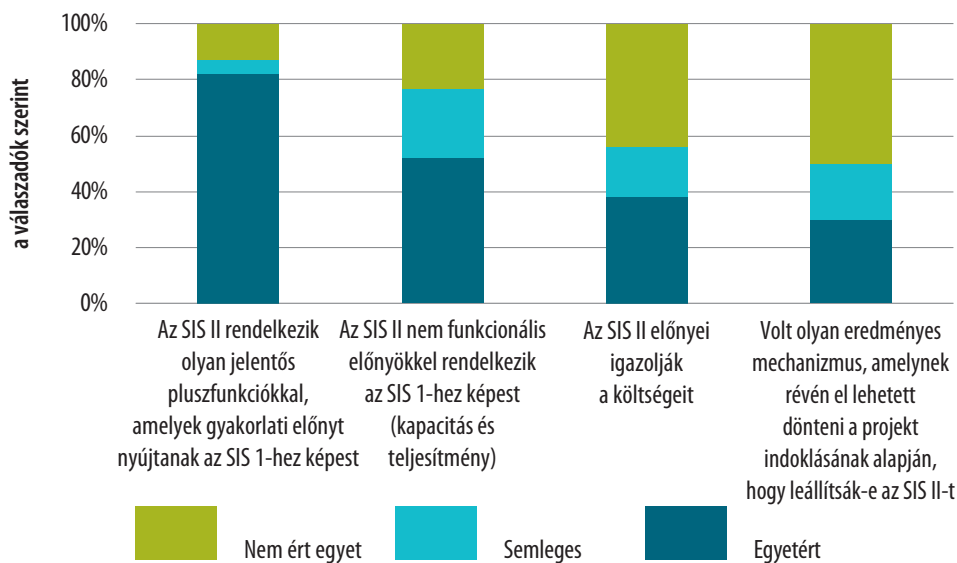
Az SIS II kifejlesztésének az az indoka, amely a projekt elején a második legfontosabb volt (új funkciók), a végére a legfontosabb indokká vált. Az SIS II olyan új funkciókat tesz lehetővé a végfelhasználók számára, mint a figyelmeztető jelzések egyes új kategóriái (lopott légi és vízi járművek, konténerek, fizetőeszközök), a különböző (pl. a személyekre és a járművekre vonatkozó) jelzések összekapcsolása, vagy az egy jelzéshez kapcsolódó dokumentumok (pl. európai elfogatóparancsok) tárolása, ideértve a biometrikus adatokat is. A válaszadók 82%-a szerint az SIS II rendelkezik olyan jelentős pluszfunkciókkal, amelyek az SIS 1-hez képest azonnal látható gyakorlati előnyt nyújtanak a végfelhasználóknak (lásd: **12. ábra**).

59

Abban azonban kevésbé voltak biztosak a válaszadók a projekt végén, hogy az új funkciókon kívül melyek is az SIS II előnyei az SIS 1-hez képest. A válaszadók véleménye szerint az SIS II kifejlesztésének második legfontosabb indokának a projekt végén az olyan nem funkcionális előnyöket lehetett tekinteni, mint pl. a nagyobb kapacitás és teljesítmény. Mégis csak 52%-uk vélte úgy, hogy az SIS II jelentős nem funkcionális előnyökkel rendelkezik az SIS 1-hez képest (lásd: **12. ábra**). Ezt az okozta, hogy az SIS II kifejlesztésének késedelmei miatt az SIS 1-et több alkalommal frissítették (az SIS II történetét lásd a **mellékletben**):

12. ábra

Az SIS II előnyei az SIS 1-hez képest



Forrás: Az SIS II érintettjei körében végzett felmérés.

- a) 2006-ban a megújított és további funkciókkal ellátott hardvert átkelesztették SIS 1+R-re.
- b) 2007-ben az SISone4all-on keresztül újabb tagországok csatlakoztak a rendszerhez.
- c) 2011-ben, a karbantartási szerződések lejárta után az SIS 1+R-t újratervezték és (az addigi C++ helyett) Java nyelven újraprogramozták. Az ellenőrzés során megkérdezett hat tagország közül kettőben úgy vélekedtek, hogy az SIS 1+R2-re átnevezett új moduláris rendszer teljesítménye megegyezik az SIS II-ével.

60

2009-re az SIS II már két év késésben volt az eredeti határidőhöz képest, a költségek megnöttek, a várható haszon csökkent, a rendszer maga pedig 2008 végén nem felelt meg az operatív rendszerteszten. A nehézségek, a késedelmek és a költségnövekedés ellenére a legtöbb érdekelt továbbra is ki akarta építeni az SIS II-t. Az ellenőrzés során végzett felmérés válaszadóinak csak 19%-a vélte úgy, hogy az SIS II kifejlesztését le kellett volna állítani. A projekt mindenképpen fontos döntési ponthoz érkezett, és 2009 februárjában a Tanács elnöksége arra hívott fel, hogy alaposan vegyenek fontolóra alternatív forgatókönyveket⁵⁹.

61

Mégsem született költség-haszon elemzésen alapuló döntés arról, hogy folytassák-e vagy leállítsák-e a projektet. A felmérés válaszadóinak csak 30%-a vélte úgy, hogy létezett olyan eredményes mechanizmus, amelynek útján egy ilyen döntés meghozható lett volna (lásd: **12. ábra**). A Bizottság nem értékelte újra a (tagországi rendszerek kifejlesztésének költségeit is magában foglaló) összköltséget, sem az SIS II várható hasznát (beleértve az EU biztonságát növelő hatást). A Bizottság nem mutatta ki, hogy az SIS II továbbra is szervezeti prioritást élvez, mert jobb megtérülést biztosít, mint más lehetőségek. A felmérés válaszadóinak csak 38%-a vélte úgy, hogy az SIS II várható előnyei indokolták a kifejlesztésének végső költségeit (lásd: **12. ábra**).

62

Noha sem az SIS II összköltségét, sem annak várható hasznát nem értékelte újra, a Bizottság 2009 májusában részt vett egy összehasonlításban az SIS 1+RE alternatív forgatókönyvével, amelynek részeként az SIS 1+R-t módosították volna úgy, hogy az tartalmazza az SIS II funkcióit⁶⁰. Ezáltal első ízben történt meg annak elismerése, hogy az SIS II-nek lehet alternatívája⁶¹. A Bizottság elismerte, hogy a tagországok saját SIS II projektjeinek pénzügyi vonzata jelentős, bár az összehasonlítás nem vizsgálta a tagországi rendszerek kifejlesztésének költségeit⁶². Az ellenőrzés során megkérdezett hat tagország közül ötben úgy érezték, hogy az összevetésben a súlyozás torzított volt az SIS II folytatásának javára. Szerintük az összevetés során alábecsülték az SIS II befejezéséhez szükséges időt és költségeket, és túlhangsúlyozták az SIS 1+RE-re történő átállás nehézségeit.

59 6067/09. sz. tanácsi dokumentum, 2009.2.3., elnökségi feljegyzés az SIS II végrehajtási intézkedéseiről.

60 A Tanács 10005/09. sz. dokumentuma, 2009. május 20.; az elnökségnek és a Bizottság illetékes részlegének feljegyzése a 36. cikk alapján létrehozott bizottsághoz; Jelentés az SIS II további irányáról, valamint SEC(2010) 436 végleges.

61 Valamennyi – például az SIS II átfogó átütemezéséről szóló, 2006. augusztus 31-i bizottsági munkadokumentumban megvizsgált – lehetőségnek részét képezte az SIS II fejlesztésének folytatása. 2006 novemberében a Bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy technikailag nem lehetséges az SIS 1-et új funkciókkal kiegészíteni. Lásd: a Lordok Háza Európai Unióval foglalkozó bizottsága, a 2006–2007-es ülésszak 9. sz. jelentése, a Schengeni Információs Rendszer (SIS II), jelentés bizonyítékkal, 2007. március 2., a 441. sz. kérdésre adott válasz.

62 Tanácsi következtetések, Bel- és Igazságügy, 2009. február 26. és 27.

63

2009 júniusában a Tanács az SIS II folytatása mellett döntött⁶³. Bevezetett viszont két mérföldkőtesztet és egy olyan mechanizmust, amelynek révén fel lehet mondani a fejlesztési szerződést és át lehet állni az SIS 1+RE alternatív forgatókönyvére, ha a rendszer valamelyik teszten megbukik⁶⁴.

4. szakasz: A Bizottság levonta a projekt első részének tanulságait az SIS II befejezésére és a jövőbeni projektek előkészítésére nézve

Ellenőrzési kritériumok

64

Az ellenőrzés megvizsgálta, hogy a Bizottság kiértékelte-e az SIS II projektet. Vizsgálta az ellenőrzés, hogy az SIS II irányítása során szerzett tapasztalatokat alkalmazta-e a Bizottság a projekt későbbi szakaszaiban, illetve más bizottsági IT-projektek irányításában és a nagyszabású IT-rendszereket irányító új ügynökségnél (eu-LISA).

A Bizottság alkalmazta a projekt első részének tapasztalatait a projekt zárószakaszában

65

A Bizottság alkalmazta a projekt első része során megszerzett ismereteket, tapasztalatokat és tudást a projekt zárószakaszának sikeres megvalósításához. Az ellenőrzés során végzett felmérés tanúsága szerint világos különbség volt a projekt első, 2009-ig tartó része és a projekt 2010-ben kezdődő zárószakasza között. A **13. ábra** bemutatja, hogyan váltott koncepciót a Bizottság a projekt zárószakaszában azért, hogy kezelni tudja a késedelmek és a költségnövekedések okait, és be tudja fejezni az SIS II-t. A megkérdezett hat tagország közül kettő szerint a zárószakaszt úgy irányították, ahogy az megfelelő egy nagyszabású IT-projekt esetén.

63 A Tanács 10708/09. sz. dokumentuma, 2009. június 5., következtetések az SIS II további irányáról.

64 A rendszer 2010 májusában vette sikerrel az első, majd 2012 májusában a második mérföldkőtesztet.

A projekt első, sikertelen részének tanulságai

Az SIS II késedelmeinek és költségnövekedésének okai	Megváltozott koncepció a projekt 2010-zel kezdődő zárószakaszában
Irreális határidő	A projekt befejezésének 2010 júniusától érvényes 2013. márciusi határideje reális volt, és be is tartották
A Bizottságnál meglévő szakértelem elégtelen volt a kiszervezett fejlesztési munka eredményes kezelésére	A Bizottság több forrást fordított a projektre, és fel tudott venni releváns tapasztalattal rendelkező munkatársakat (pl. korábban az SIS II projekttel dolgozókat, az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóságtól és a tagországokból jövő munkatársakat)
Egyes tagországok és a Bizottság közötti munkakapcsolat nem volt jó, így nem volt biztosítva a tagországok motivációja	Az SIS 1+RE-vel történt 2009-es összevetés némi képp indokolta a beruházás folytatását Az átfogó programirányítási tanács 2009-es létrehozásának köszönhetően a Bizottság nagyobb mértékben támaszkodhatott a tagországi végfelhasználók tapasztalataira
A rendszerkövetelmények változékonysága	A projekt zárószakaszában érdemben nem változtak a rendszerkövetelmények

Forrás: Európai Számvevőszék, az SIS II érdekeltjeinek körében végzett felmérés alapján.

A Bizottság már alkalmazta más projektekre az SIS II-ből levont tanulságokat

66

A Bizottság nem végzett valamennyi érdekelt fél képviselőit bevonó formális értékelést a bizottsági projektirányítás tanulságainak levonására. Ennek ellenére már alkalmazta más projektekre az SIS II egyes tanulságait, a következőképpen:

- a) projektirányítási iránymutatások révén;
- b) közlemények révén: az SIS II ezekben levont általános tanulságait alkalmazni lehet a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés területén a jövőben kifejlesztendő IT-rendszerekre;
- c) azzal, hogy már most konkrét intézkedéseket hoz jövőbeni nagyszabású IT-rendszerek megtervezésére nézve.

67

A Bizottság legújabb **projektirányítási módszertana** (PM²)⁶⁵ rámutat, hogy az SIS II eljárásai közül hiányoztak például ezek:

- a) a szakmai irányító töltse be azt a fontos szerepet, hogy biztosítja a felhasználói igények kielégítését;
- b) a projekt irányító bizottsága az ún. jóváhagyási kapuk révén a kezdeményezési, a tervezési és a végrehajtási szakasz végén hagyja jóvá, hogy a projekt a következő szakaszba lép.

68

Az intelligens határellenőrzésről szóló (2011) 680 **közlemény**⁶⁶ hangsúlyozta, hogy az SIS II-höz hasonló nagyszabású IT-projektek kifejlesztése során szerzett tapasztalatokat figyelembe kell venni a határregisztrációs rendszer (EES) és a regisztráltutas-program (RTP) kifejlesztésénél. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben folytatott információkezelés áttekintéséről szóló 2010/385 **közlemény**⁶⁷ leírta, hogyan dolgozzon ki a Bizottság a jövőben IT-rendszereket. A közlemény az SIS II példájával érzékeltette a következő két fő tanulságot:

- a) a követelményeket még a fejlesztési munka megkezdése előtt jogszabályokban kell megszabni;
- b) fontos az eredményes irányítási struktúra.

69

Az intelligens határokkal kapcsolatos projekt tervezésekor a Bizottság már megtette az alábbi, az SIS II-ből levont tanulságokat tükröző **konkrét lépéseket**:

- a) A határregisztrációs rendszer és a regisztráltutas-program jogalkotási pénzügyi kimutatása betervezte a tagországi rendszerek kifejlesztésének az uniós költségvetésből fedezett költségeit.
- b) A nagyszabású IT-rendszerekkel foglalkozó új ügynökség (eu-LISA)⁶⁸, amely feladatául kapta az SIS II elindítása után annak kezelését és fenntartását, azt célozza, hogy a jövőbeni rendszerek kifejlesztéséhez szükséges szakértelem összpontosításával mérsékelje az olyan problémák kockázatát, mint amilyenek az SIS II kifejlesztése során merültek fel⁶⁹. Az ellenőrzés során végzett felmérés válaszádnak 68%-a szerint az új ügynökség létrehozása megkönnyíti a jövőbeni nagyszabású IT-rendszerek kifejlesztését. A megkérdezett tagországok mindegyikében kiemelték azonban, hogy az új ügynökség számára kritikus feladat lesz a tagországokkal való kapcsolatok fenntartása. Mivel szabályozó ügynökségről van szó, az ügynökségre nem érvényes a Bizottság szervezetszintű informatikai irányítási szabályozása⁷⁰.

65 Az Informatikai Főigazgatóság 2011 óta a PM² projektirányítási módszertant ajánlja a többi főigazgatóságnak.

66 COM(2011) 680 végleges, 2011. október 25.

67 COM(2010) 385 végleges, 2010. július 20.

68 A 2011. október 25-i 1077/2011/EU rendelet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség létrehozásáról (HL L 286., 2011.11.1., 1. o.).

69 COM(2011) 680 végleges.

70 Az e-Bizottság 2012–2015 kezdeményezéséről szóló SEC(2012) 492 közlemény értelmében a Bizottság – beleértve a hivatalokat és a végrehajtó ügynökségeket – minden információs rendszere, akár az operatív, akár az igazgatási költségvetésből finanszírozzák, a Bizottság informatikai irányítási rendszere alá tartozik.

70

A Tanács a Bizottságot bízta meg az SIS II kifejlesztésével, és a befejezés céldátumaként 2006 decemberét szabta meg, hogy az új tagországok, amelyek uniós csatlakozását 2004-re várták, a schengeni térség részévé válhassanak. A Bizottság azonban a tervezettnél több mint hat évvel később, 2013 áprilisában, az eredeti költségvetés nyolcszorosáért valósította meg a központi rendszert. A késedelmet és a költségtúllépést részben az irányítás szempontjából igen nehéz környezet okozta, amely akadályozta a Bizottságot az operatív kérdések megoldásában, részben pedig a bizottsági irányítás hiányosságai. Ez különösen a projekt első, 2009-ig tartó részére volt érvényes:

- a) A projekt számára eredetileg kitűzött határidő irreális volt (lásd: 9–12. bekezdés).
- b) A Bizottság 2012-ig nem értékelte újra 2003-as teljes projektköltségvetését (lásd: 34–37. bekezdés).
- c) A rendszerkövetelmények a felhasználók igényeinek figyelembevételével alakultak a projekt során, és csak a projekt zárószakaszában, 2010-től kezdve állandósultak. A jelenleg működő rendszer kapacitása sokkal nagyobb, mint azt 2001-ben tervezték (lásd: 29–32. és 42–43. bekezdés).
- d) A Bizottság eleinte nem biztosított elegendő számú, a kiszervezett fejlesztőmunkát eredményesen irányítani tudó szakértő munkaerőt (lásd: 13–20. bekezdés).
- e) A fejlesztési fővállalkozó a projekt első részében a vártnál rosszabbul teljesítő rendszert valósított meg (lásd: 39–41. bekezdés).
- f) Egyes tagországok és a Bizottság között eleinte nem volt jó a munkakapcsolat, és az utóbbi, amíg létre nem hozta az átfogó programirányítási tanácsot, nem tudott támaszkodni az összes végfelhasználó tapasztalataira (lásd: 21–25. bekezdés).
- g) Nem volt világos minden érdekelt számára, hogy ki hozza meg a legfontosabb döntéseket (lásd: 26–28. bekezdés).
- h) A Bizottság tárgyalásos módosítások révén 20 millió euróról 82 millió euróra növelte a fejlesztési fővállalkozói szerződés értékét. A költségvetési rendelet ugyan biztosítja ilyen eljárás lehetőségét, ám minden tárgyalásos eljárásnak eredendő kockázata, hogy a kifizetett ár nem versenyképes (lásd: 44–50. bekezdés).

71

Miután a Bizottságot a projekt felelősévé tették 2001-ben, az SIS II-ről szóló frissített bizottsági üzleti terv nem vizsgálta alaposan minden költséget és várt hasznot. A projekt során mind a költségek, mind a várt haszon jelentős mértékben változtak. A kezdeti indikatív költségbebecslés jelentősen alábecsülte a központi rendszer kapcsán az uniós költségvetést terhelő szükséges beruházás valós mértékét (lásd: **8. ábra**). Figyelembe véve a tagországi rendszerek költségeit is, az összes költség a projekt végére mintegy 500 millió eurósnak bizonyult. Ugyan az SIS II új funkciókkal és nagyobb kapacitással rendelkezik, a kezdetben várt legfontosabb haszon (több tagállam bevonása a rendszerbe a bővítés után) veszített fontosságából, hiszen 2007-ben működésbe lépett az SISone4all. E változások ellenére a projekt folytatásáról úgy születtek döntések, hogy a Bizottság nem értékelte újra mélyrehatóan az SIS II üzleti tervét, s így nem mutatta ki, hogy az SIS II továbbra is szervezeti prioritást élvez, mert jobb megtérülést biztosít, mint más lehetőségek (lásd: 50–63. bekezdés).

72

A Bizottság levonta a projekt első részéből a tanulságokat, így a projekt zárószakaszában változtathatott koncepcióján, és befejezhette az SIS II rendszer megvalósítását. Ezenkívül, bár hivatalos értékelést nem végzett, a Bizottság máris alkalmazta az SIS II egyes tanulságait más nagyszabású IT-projektek előkészítésénél (lásd: 64–69. bekezdés).

Következtetések és ajánlások

1. ajánlás

Nagyszabású IT-rendszerek kifejlesztésénél a projekt ütemtervét a Bizottság alapozza az elvégzendő feladatok technikai elemzésére, figyelembe véve a kockázatokat és a projekt bonyolultságát is.

2. ajánlás

A Bizottság integrálja a felelősségi körébe tartozó valamennyi nagyszabású IT-projektet a Bizottság belső informatikai irányítási rendszerébe. Ne tegyen különbséget az operatív, illetve az igazgatási költségvetésből finanszírozott IT-projektek között. A Bizottság már a kezdetektől fogva vonja be az Informatikai Főigazgatóság és más főigazgatóságok szakértőit a nagyszabású IT-projektekbe. A projekt irányító bizottságának legyen tagja az Informatikai Főigazgatóság egy képviselője. Fejlesztési munkák kiszervezésekor a Bizottság használja ki teljes mértékben a házon belüli szakértelmet a szerződés eredményes kezelése, illetve a fejlesztési vállalkozó munkájának eredményes felügyelete érdekében, hogy minimálisra csökkentsse a gyenge teljesítmény kockázatát.

3. ajánlás

A Bizottság biztosítsa, hogy a rendszer használóinak képviselői megértsék és figyelembe vegyék a működési igényeket és a végfelhasználók elvárásait.

4. ajánlás

A projekt irányító bizottsága a fontos szakaszok közötti „jövőhágyási kapuk” révén hagyja jóvá, hogy az adott projekt a következő projektszakaszba lép. Mielőtt a projekt kezdeményezéséről át lehetne térni a projekt megtervezésére, a projekt irányító bizottsága és az érintett bizottsági IT-irányítási testület hagyja jóvá az üzleti tervet.

Az üzleti terv tartalmazzon lehetséges alternatívákat, a projekt teljes költségét felmérő átfogó költség-haszon elemzést, valamint a felhasználói és az informatikai oldalon szükséges munkaterőt meghatározó erőforrástervet.

Az üzleti terv legyen folyamatosan naprakész, és ha a projektköltségek, a várható előnyök, a kockázatok vagy az alternatívák jelentős mértékben változnak, hagyják újból jóvá.

5. ajánlás

A legfontosabb projektdöntéseket a Bizottság dokumentálja döntésjegyzékben, hogy azok könnyen visszakereshetők legyenek.

6. ajánlás

Ha egy projekt azt teszi szükségessé, hogy különböző szereplők több különböző, de egymástól függő rendszert fejlesszenek ki, a Bizottság biztosítsa, hogy a projekt egészét eredményes általános projektirányítás koordinálja.

7. ajánlás

A Bizottság biztosítsa, hogy a nagyszabású IT-rendszerek kifejlesztésére kötött szerződések tartalmazzanak árakat olyan kisebb, gondosan meghatározott munkacsomagokra, amelyeket alapul lehet venni a projekt újratárgyalás nélküli módosításához. Továbbá: a nagyszabású IT-rendszerek kifejlesztésekor a Bizottság alkalmazzon egymáshoz kapcsolódó, könnyen újrafelhasználható modulokat, amelyek révén például egy vállalkozó átadhatja az elvégzett munkát egy másiknak. Ez a komponensalapú szoftverfejlesztési megközelítés ugyan nagyobb odafigyelést igényel a tervezési szakaszban, viszont így kevésbé kell a fellépő változások miatt módosítani az előírásokon, gyorsabban fel lehet használni az új technológiai vívmányokat, és el lehet kerülni az egy vállalkozótól való technikai függést.

8. ajánlás

A számvevőszéki ellenőrzés tanulságait a Bizottság tegye hozzáférhetővé az egyes főigazgatóságok, uniós intézmények, ügynökségek és egyéb szervek számára, és értékelje, hogy sikerült-e elérni az SIS II-től várt előnyöket.

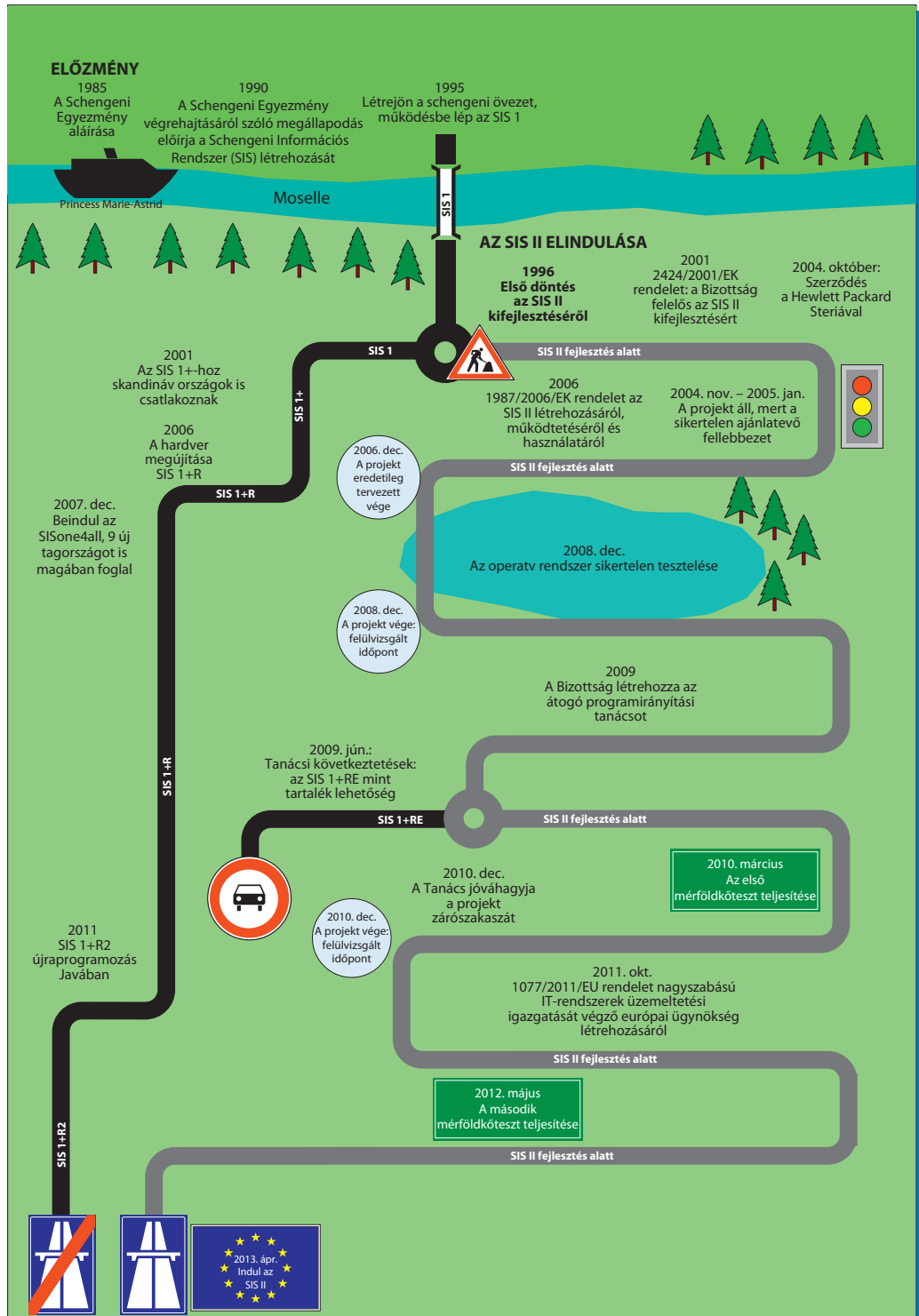
Ezt a jelentést Louis GALEA számvevőszéki tag elnökletével a IV. kamara 2014. március 18-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

A Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

Az SIS II története



Összefoglaló

II

A SIS II kifejlesztése az akkoriban ezen a szakpolitikai területen irányadó, nagyon sajátos jogi és intézményi keretben kezdődött. A Tanács úgy határozott, hogy saját kezdeményezésre, bizottsági javaslat nélkül fejleszti ki a SIS II-t.

Kezdetben sok követelményt nem láttak előre, azokkal csak később egészítették ki a meglévőket. Éppen ezért a Tanács nem megfelelően mérte fel ezeket a határidő, illetve a költségvetés meghatározása során.

III

Vitathatatlan, és már egy ideje ismert tény, hogy a SIS II nem a megjelölt határidőre és nem a 2001-ben meghatározott költségvetési becsléseknek megfelelően készült el. Ugyanakkor a megvalósított rendszer nagyon különbözött a tervezettől. A Bizottság meglátása szerint a SIS II megfelelően működik, és kielégíti a felhasználók igényeit.

IV

A Bizottság mindenre kiterjedően és számos alkalommal jelezte, hogy a rendszer később és magasabb költséggel készül el, mint azt eredetileg tervezték és előzetesen jelezték. Azt is kifejtette, hogy ennek elsődleges okát a lényegesen megváltozott rendszerkövetelmények jelentik.

IV a)

A projekt eredeti határidejét a Tanács állapította meg saját elemzése alapján, a Bizottság bevonása nélkül.

A Bizottság 2001. és 2003. évi közleményében felhívta a tagállamok figyelmét a határidőben rejlő kockázatokra és azokra a feltételekre, amelyeknek teljesülniük kell (de amelyek végül mégsem teljesültek), ha a határidőt tartani akarják.

IV b)

A Bizottság reális projektköltségvetést nyújtott be 2010-ben, amikor különösen a rendszerkövetelmények tekintetében minden szükséges információ a rendelkezésére állt.

IV c)

A késéseket és a költségnövekedést az okozta, hogy a rendszerkövetelmények folyamatosan alakultak (többnyire a tagállamok kérésére). Ez a projekt szerződéskezelési vonatkozását is jelentős mértékben érintette, mivel azzal járt, hogy a szerződést többször is módosítani kellett, ami viszont nem használt a folyamatosan változó követelményekkel szembeálló kivitelezővel kiépített kapcsolatnak.

IV d)

Munkaerőhiány volt tapasztalható a rendkívül gyorsan növekvő szakpolitikai terület egészén.

IV f)

A Bizottság és egyes tagállamok között időnként feszült volt a munkakapcsolat a SIS II projekt kezdeti szakaszában. A Belügyi Főigazgatóság ugyanakkor – ugyanezen szerződés alapján és ugyanezekkel a kivitelezőkkel – konstruktív és harmonikus légkörben valósított meg a tagállamokkal egy másik nagy léptékű informatikai rendszert (a Vízuminformációs Rendszert), és nem nehezítették tisztázatlan kérdések/kihívások sem a döntéshozatali folyamatot. Ugyanez mondható el az Eurodac kifejlesztéséről is.

A SIS-közösséggel fennálló kapcsolat több okból – például az örökölt, korábbi rendszer, a bonyolult irányítási szerkezet, bizonyos tagállamoknak a schengeni térség bővítésére vonatkozó általános álláspontjával kapcsolatos szakpolitikai megfontolások miatt – kevésbé volt egyszerű.

Az irányítási szerkezet bonyolultságában egyszerre tükröződtek a jogszabályi követelmények és az érintettek változó igényei.

IV g)

A SIS II projekt során a Bizottság teljes mértékben betartotta a költségvetési rendeletben foglalt szabályokat, és az uniós költségvetés érdekeit szem előtt tartva folytatott tárgyalásokat.

V

Az eredeti üzleti tervet a Tanácsban a Bizottság hivatalos bevonása nélkül vizsgálták. A projekt élettartama során együttdöntési eljárásra került sor, és a társjogalkotók megerősítették, hogy a SIS II a felmerült problémák ellenére továbbra is feltétlen elsőbbséget élvez.

A Bizottság a projekt fontos mérföldköveinél következetesen felülvizsgálta a költségbebecsléseket, ha azt új elemek indokolták, s mindig átlátható módon kommunikált költségvetési ügyekben, amint az a (70) bekezdés (b) albekezdésében részletesen kifejtésre került.

A Bizottság számára nem volt előírás, hogy becslést készítsen az egyes tagállamok SIS II-vel összefüggő költségeiről, sem az, hogy azokat nyomon kövesse.

VI

A Bizottság megerősíti, hogy valóban levont és alkalmazott is több fontos tanulságot a rendszer kifejlesztéséből. Mindazonáltal el kell ismerni, hogy a SIS II kifejlesztése és megvalósítása egyedi vállalkozás, amelyet nehéz egy az egyben más informatikai rendszerekre alkalmazni.

VII

A Számvevőszék ajánlásainak többsége a Bizottság 2010 óta érvényben lévő informatikai irányítási szabályozásait tükrözi.

VII h)

A Bizottság számára az ajánlás elfogadható. A Számvevőszék ellenőrzésének tanulságait megosztjuk más főigazgatóságokkal szakmai és vezetői szinten egyaránt, és a megfelelő hálózatok segítségével megismertetjük az érintett ügynökségekkel, köztük a LISA-val.

A SIS II hatásának értékelésére 2016-ban kerül sor (három évvel azután, hogy a SIS II megkezdte működését), amint azt a rendszert megalapozó jogszabályok előírják (az 1987/2006/EK tanácsi rendelet 50. cikkének (4) és (5) bekezdése és a 2007/533/IB tanácsi határozat 66. cikkének (4) és (5) bekezdése).

Bevezetés

01

Az első Schengeni Információs Rendszer (SIS 1) kifejlesztésére, Franciaország vezetésével, kormányközi projekt keretében került sor. A rendszer 1995-ben kezdte meg a működését (az eredetileg tervezetthez képest ez is jelentős késéssel). 2013. májusig működött Franciaország irányításával, majd felváltotta a SIS II. A két rendszer architektúrája és funkcionálitása egyaránt jelentősen eltér.

A Bizottság véleménye szerint az eredeti határidő és a teljesítés tényleges időpontjának összehasonlításakor tekintettel kell lenni az eredetileg tervezett és a ténylegesen megvalósult rendszer jellege közötti különbségre.

02

Egy évvel azt követően, hogy a SIS 1 megkezdte működését, a schengeni övezet országai 1996 decemberében azt a döntést hozták, hogy hozzákendek a SIS II elemeinek és követelményeinek meghatározását. A Tanács egy 1998-ban készült megvalósíthatósági tanulmány és a tagállamokkal folytatott, a SIS II első jogalapját képező svéd/belga kezdeményezésben kiteljesedő egyeztetések alapján határozott a SIS II kiépítéséről.

A tagállamok kormányközi keretben dolgoztak, a Bizottság bevonása nélkül.

Amint a Bizottság megbízást kapott a SIS II kifejlesztésére, megvalósíthatósági tanulmányt készítettett, hogy felmérje az új rendszer által kielégítendő üzleti igényeket, a műszaki választási lehetőségeket és hatásukat, a projekt időtartamát és költségvetését és a kifejlesztéséhez kapcsolódó kockázatokat és korlátokat. Ezt a megvalósíthatósági tanulmányt egy tanácsadó cég készítette 2003-ban. A Tanács ezen az alapon választott a javasolt megvalósítási lehetőségek közül (ám nem azt, amelyiket a megvalósíthatósági tanulmány javasolt) annak érdekében, hogy hozzákezdhessen a projekthez.

03

Bár a SIS II kifejlesztésének elsődleges céljai között valóban az új schengeni országok bevonásának igénye és a legújabb technológiai fejlesztések előnyeinek kiaknázása szerepeltek, a 2001. szeptemberi támadáshoz hasonló fontos politikai események megváltoztatták a projektek terjedelmét, és az elkészült rendszer nagyban különbözik a kezdetben elképzelttől.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

05

A kérések és az eredetileg tervezettnél magasabb költségek, továbbá a projekt kapcsán felmerült nehézségek okairól 2001 óta számol be a Bizottság, többek között a Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága és a későbbi Belügyi Főigazgatóság éves tevékenységi jelentéseiben.

Észrevételek

09

A Tanács egy 1998-ban készült megvalósíthatósági tanulmány és a tagállamokkal folytatott, a SIS II első jogalapját képező svéd/belga kezdeményezésben kiteljesedő egyeztetések alapján határozott a SIS II kiépítéséről. A Tanács határozatában indulási időpontként 2006 végét jelölte meg. A Bizottság nem játszott hivatalos szerepet a jogalkotási folyamatban.

Azonkívül, hogy 2001 óta minden éves tevékenységi jelentésben beszámol a projekt előrehaladásáról és főbb nehézségiről, a Bizottság 2001-ben és 2003-ban közleményben hívta fel a tagállamok figyelmét az ebben a határidőben rejlő kockázatokra és azokra a feltételekre, amelyeknek teljesülniük kell (de amelyek végül mégsem teljesültek), ha a határidőt tartani akarják.

A 2001. évi közlemény (COM(2001) 720) és később, teljes részletességgel, a külső megbízott által készített megvalósíthatósági tanulmány kellő körtekintéssel mérte fel az új rendszer által kielégítendő üzleti igényeket, a műszaki megoldásokat és hatásukat, a projekt időtartamát és költségvetését, valamint a kifejlesztésével kapcsolatos kockázatokat és korlátokat.

Ennek alapján a Tanács kiválasztotta az egyik javasolt megvalósítási lehetőséget (igaz, nem azt, amelyiket a megvalósíthatósági tanulmány javasolt) annak érdekében, hogy 2003-ban hozzákezdhessen a projekthez.

A SIS II jogi keretét csak 2006 végén véglegesítették.

10

A Tanács által kitűzött határidő valóban nem volt reális, mivel elsősorban politikai megfontolások, nem pedig stabil rendszerkövetelmények és a munkateher józan szakmai elemzése alapján született.

11

Minden SIS II ütemterv alapját az épp rendelkezésre álló legjobb információk képezték, és minden ütemtervet előzetesen egyeztettek a tagállamokkal.

A jogalap elfogadását követően az egyetlen specifikációs paraméter, amelyet még ki kellett alakítani, a rendszer mérete volt, amely a tagállamok rendszerhasználatával függ össze. Ez a kockázat, amelyet a projekt során végig értékelték annak ismeretében, hogy az új tagállamok milyen mértékben használják a SIS 1+ rendszert, az eredetileg vártnál erőteljesebb használat miatt végül materializálódott is. Mindazonáltal, ha a SIS II a Tanács által 2001-ben elfogadott eredeti ütemterv szerint készült volna el, ugyanolyan nagyságrendű méretkorszerűsítést igényelt volna, mint amilyenre a projekt 2010-ben végrehajtott kibővítésének keretében sor került (lásd a 7. ábrát) (végleges delta).

14

2002. december 16-án „Nagy léptékű információs rendszer” néven új egység jött létre a Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságán annak érdekében, hogy kiaknázzák az igazság- és a belügyi szakpolitikai területeken folyó jelentősebb informatikai projektek (SIS II, Eurodac és a VIS [Vízuminformációs Rendszer]) közötti szinergiákat.

15

A Bizottság egyetért azzal, hogy nem volt elegendő munkaerő hozzárendelve a projekthez az első években, továbbá, hogy a SIS II-n dolgozó munkatársak elkötelezett és hozzáértő, igaz, folyamatosan túlterhelt csapatot alkottak. A Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságának egymást követő tevékenységi jelentései kiemelték, hogy a főigazgatóság általában is, de különösen a SIS II kapcsán általános munkaerőhiánnyal szembesült.

A Bizottság meglátása szerint a munkaerőmozgás mindazonáltal nem különbözött a Bizottság hasonló szolgálatainál tapasztalt mozgásnál. Valójában a programigazgató és egyéb főbb szereplők ugyanazok maradtak a projekt kezdetétől a projekt végéig.

16

A munkacsoport szakértelme tekintetében a Bizottság emlékeztetni kíván, hogy a SIS II munkacsoport szakértelmét azok az alkalmazottak adják, akik vagy a tagállamok korábbi SIS 1 projektjeiben működtek közre, vagy informatikai vállalatoknál dolgoztak, mielőtt beléptek volna a Bizottsághoz. Ugyanez a szakértelem állt rendelkezésre a vízuminformációs rendszer projektjénél. Az Informatikai, az Információs Társadalmi, valamint a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóságoktól is kapott támogatást a Belügyi Főigazgatóság, különösen a projekt első éveiben. Ezenkívül az Unisys-szel kötött, meghívásos pályázaton odaítélt szerződés már a projekt nagyon korai szakasza (2002 áprilisa) óta alá volt írva, hogy ellensúlyozzák a minőségirányítás területén tapasztalható belsőerőforrás-hiányt.

A Bizottság továbbra is fenntartja azt a véleményét, hogy a szerződést hatékonyan kezelték. Erre példaként említhető, hogy a Bizottság a vállalkozó heti megbeszélésein hangot adott a produktumok minőségével kapcsolatos csalódottságának, és korrekciós intézkedést követelt. A Bizottság már 2005 októberében követelte, hogy a vállalkozó projektmenedzserét cseréljék le (a kérést teljesítették). Azonban, amint a 22. látjegyzetben hivatkozott, a Felsőháznak eljuttatott bizonyítékban megjegyezte, a munkatársak számából fakadóan nem láthatta előre és nem tudta megakadályozni a vállalkozó elvárt szint alatti teljesítését. Amint azt a 21. látjegyzetben megjegyeztük, a Belső Ellenőrzési Szolgálat megállapítása szerint nem volt elegendő munkaerő a kiszervezés megnövekedett szintjének kezelésére.

17

A szerződést azért függesztették fel néhány hónapra, mert az ajánlattevő élt azzal a jogával, hogy a Bíróság előtt vitassa a szerződés odaítélésére vonatkozó határozatot. A pályázatokat a nyilvánosságra hozott kritériumok szerint és módszerekkel végezték, amelyeket minden pályázó ismert, és alkalmazásra elfogadott.

A Bíróság elnöke felfüggesztő határozati eljárásban vonta le következtetéseit; ebben az eljárásban a Bíróság az eljárás jellegéből fakadóan csak a kontradiktórius eljárás teljes lezárása után foglal állást, azonban előzetes állásfoglalást kell kialakítania annak érdekében, hogy felfüggesztő határozatot hozhasson, s mindezt a feleknek a tárgykörre vonatkozó teljes körű meghallgatása nélkül kell megtennie. Éppen ezért e következtetéseknek kizárólag a felfüggesztő határozati eljárás szempontjából van jelentőségük, azonban azokból senki sem vonhatja le a Bíróság végleges állásfoglalását, és nem előlegezik meg a jogerős döntést. Az értékelési módszer Bíróság előtti vizsgálatára ezért nem került sor, mivel az ajánlattevő visszavonta az ajánlatát.

Az ajánlatokat a közzétett kritériumoknak és módszereknek megfelelően értékelték.

Nincs arra bizonyíték, hogy a súlyozott átlag kiszámítása (vagy nem) a rögzített árú tételek pontszámaira vonatkozóan más eredményt adott volna-e. Módszertani szempontból nincs tökéletes megoldás a több szempontú választási lehetőségek alapján történő döntéshozatalra.

A Bizottság határozottan kijelenti, hogy két jó ajánlat érkezett, amelyek nagyon hasonlóak voltak. A döntés a szabályok tiszteletben tartásával született meg. Más szabályok valószínűleg más döntéshez vezettek volna, de a Bizottságot kötötték a kiválasztott szabályok.

19

A 2008. évi (sikertelen) operatívrendszer-tesztek a SIS II rendszer tesztelésének csak egy szakaszát jelentették. A SIS II rendszer tesztjeinek szerkezetét úgy alakították ki, hogy az összetettségük szintjének fokozatos növekedését figyelembe vegye. Ez a teszt módszer jellegéből fakadóan olyan elemeket képes azonosítani az adott szakaszban, amelyeket korábban nem vettek észre (az eddig elvégzett teszteknek pusztán a természetéből adódóan). Az alapvető cél a különböző fázisok kihasználása annak érdekében, hogy meg lehessen találni (ideális esetben minden) lehetséges problémát, mielőtt a rendszer megkezdte működését. Ez történt 2008-ban és a projekt utolsó szakaszában 2009-et követően (mivel a teszt módszer nem változott a projekt során).

A 2007-től rendelkezésre bocsátott további állás helyek segítségével a projekt munkacsoportja további, megfelelő szaktudással rendelkező munkatársakat vehetett fel.

22

A Bizottság megjegyzi, hogy a SISVIS Bizottság a vízuminformációs rendszerrel is foglalkozott, ami lecsökkentette a SIS II-vel kapcsolatos megbeszélésekre, egyeztetésekre fordítható időt. Ez frusztrálta a SIS II szakértőit. A helyzet úgy állt, hogy azokat a kérdéseket, amelyeket – rendes körülmények között – a SISVIS Bizottságban kellett volna megvitatni, a Tanácsnak a SIS 1 ügyekért felelős SIS-TECH munkacsoportja vitatta meg. A SIS II-vel kapcsolatos sok műszaki kérdés valószínűleg befolyásolta a SIS 1-et, ezért is ragaszkodott sok tagállam, hogy vitassa meg őket a SIS-TECH is.

23

Az a környezet, amelyikben a SIS II-t kifejlesztették, kevésbé volt egyszerű az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság által tapasztaltnál. Ennek számos oka volt, például az, hogy a SIS II egy örökölt (előző generációs) rendszerre épült, irányítási szervezete pedig bonyolult volt, továbbá egyes tagországoknak a schengeni bővítéssel kapcsolatos általános hozzáállásával kapcsolatos szakpolitikai megfontolások és az állandóan változó rendszerkövetelmények miatt.

2. háttérmagyarázat

Az NCTS (számítógépesített árutovábbítási rendszer) és a SIS II kifejlesztésének háttere lényegesen különbözött egymástól mind a szakpolitikai, mind az intézményi kihívások szempontjából. Ezenkívül az NCTS kifejlesztése a tagállamok közötti hosszú (a 90-es évek elején kezdődött) együttműködés hagyományán nyugvó környezetben került sor. Az érintett partnerek közötti bizalmat régóta fennálló kapcsolatrendszerek segítették.

24 a)

A Bizottság egyetért azzal, hogy nem biztosított elegendő számú munkaerőt a projektnek annak korai szakaszában. Ezt egyértelműen nyilvánosságra is hozták a főigazgatóság éves tevékenységi jelentésében.

A Bizottság megerősíti, hogy nem volt sem a rendszer, sem a VIS, illetve az Eurodac végfelhasználója. Ennek megfelelően a tagállamoknak a tagállami delegáltak által a Tagállami Projektmenedzseri Értekezleten szolgáltatott információira, az ad hoc munkacsoportokra, továbbá azokra az állami szakértőkre kellett hagyatkozni, akiket a tagállamok tagállami szakértőkként a Bizottságba küldtek.

24 c)

A Bizottság ösztönözte és szervezte is a közvetlen kapcsolattartást a fejlesztő fővállalkozó és a tagállamok között, azonban, amint ezt az informatikai projekt módszertan és legjobb gyakorlat is javasolja, az ilyen kapcsolattartásnak/interaktív kapcsolatnak keretet kell adni. A vállalkozók jelen voltak a Bizottság és a Tagállami Projektmenedzserek havi értekezletein. A dokumentumok hivatalos módosítási rendje segítségével pedig tagállami szakértők kiértékelhették a műszaki specifikációkat, amelyeket azután hivatalosan is benyújtottak a SISVIS Bizottságnak jóváhagyásra.

A szerződések nyilvánosságra hozatalát illetően, az HP/S konzorcium egyik tagja ellenezte azt.

24 d)

A Tanács úgy határozott 2001-ben, hogy a SIS II-re szükség van, és kitartott eme álláspontja mellett egymást követő határozataiban, a SIS II megvalósítását pedig következetesen „kiemelten fontosnak” nevezte.

25 a)

A 2008. évi operatívrendszer-tesztnek a központi rendszerben mutatkozó problémásorozat jelentkezése miatti felfüggesztését követően a Bizottság 2009 januárjától globális SIS II programirányítási módszertant kezdett alkalmazni azzal a céllal, hogy biztosítsa az egységet a központi és a tagállami rendszerek kifejlesztése között (COM(2009) 133). Ennek részét képezte egy korlátozott számú (nyolc) tagállami szakértőből álló informális testület, az „átfogó programirányítási tanács”, amelynek feladata az együttműködés elősegítése, továbbá közvetlen tagállami támogatás biztosítása volt a SIS II projektnek. A Tanács 2009. február 26–27-ei következtetéseiben üdvözölte a globális módszertant.

25 b)

A megnövekedett alkalmazotti létszám, amelyet a Bizottság a projekthez rendelt 2007 után, segített a projekt irányításának és kommunikációjának javításában.

26

A Bizottság teljes mértékben egyetért az Európai Politikatudományi Központnak a SIS II bonyolult irányítási szerkezetére vonatkozó megállapításaival. A CEPS ugyanis a következőket állapítja meg: *„...Bizonyos tagállamok még azt követően sem álltak készen a biztonság és a migráció szempontjából döntő fontosságú eszköz ellenőrzéséről lemondani, hogy az Európai Bizottság megkapta a megfelelő felhatalmazást a SIS II projekt irányítására, továbbá, hogy kibővítették a Bizottság és az Európai Parlament törvényhozói szerepét tovább erősítő együttdöntési eljárást. Különféle stratégiákkal álltak elő, hogy megtarthassák a projekt tulajdonjogát, így, többek között, gombamód szaporodtak a szakértői csoportok, és előterjesztették az ún. SIS 1+RE javaslatot a SIS II »kormányközi« alternatívájaként.”*

28

A Bizottság sajnálatát fejezi ki, hogy a felmérésbe bevont nagyszámú válaszadónak nem volt tudomása a tagállamok által elfogadott döntéshozatali szerkezetről.

29

A Bizottság meglátása szerint a késéseket és a költségnövekedést az okozta, hogy a rendszerkövetelmények folyamatosan alakultak (többnyire a tagállamok kérésére). Ez a projekt szerződéskezelési vonatkozását is nagymértékben befolyásolta, mivel azzal járt, hogy a szerződést többször is módosítani kellett, ami viszont nem használt a folyamatosan változó követelményekkel szembesülő kivitelezővel kiépített kapcsolatnak. Ez a Bizottság szerződéskezelési munkaterheinek növekedését is maga után vonta.

30

A Bizottság egyetért azzal, hogy a rendszerkövetelmények későbbi változtatásai a fejlesztési szerződés módosítását tették szükségessé, ami hozzájárult a késedelmekhez. A rendszerkövetelmények és az ezeknek megfelelő jogi instrumentumok elfogadásához szükséges időre nem volt ráhatása a Bizottságnak.

32

Nem a késedelmek miatt kellett a rendszer kapacitását újralibrálni. Ellenkezőleg: az újralibrálás okozta a késedelmet. A rendszer átkalibrálását az okozta, hogy a tagállamok az általuk előre jelzettnél több tranzakciót végeztek (amivel közvetve a SIS hozzáadott értékét demonstrálták). Ez a hétszeres kapacitásnövekedés (azaz a jelenlegi rendszer kapacitása 100 millió bejegyzett adatra növelhető) szükségszerűen befolyásolta a határidőt és a költségeket is. Ez ismételten jelzi, hogy a rendszerkövetelmények változékonysága volt a késedelem és a költségnövekedés oka.

34

A Bizottság véleménye szerint a költségalakulást összefüggéseiben kell vizsgálni. Minden becslés megváltozott kritériumrendszeren alapult. A SIS II követelményrendszere és mérete lényegesen megváltozott a projekt tartama során, főleg a tagállamok/végfelhasználók kérését követve:

- a SIS II eredetileg maximum 15 millió adatot tartalmazó adatbázissal kezdte volna „éles” működését; később kapacitását 70-re növelték (szükség szerint bővítési lehetőséggel további 100 millió adatra);
- a tesztmódszert felülvizsgálták, és minden tagállami rendszerre megfelelőségi teszttel bővítették;

- a Tanács részéről elrendelt 1. és 2. mérföldkötesztel ki kellett bővíteni a meglévő tesztelési tervet; ez megnövelte a szükséges időt és további feladatokat eredményezett, ami viszont a költségek emelkedését jelentette;
- a Tanács által kért új, 2010 utáni migrációs módszer olyan tartalmegoldást tartalmazott, amelyhez egy konverterre volt szükség. A konverternek a SIS 1 adatokat SIS II adatokká, a SIS II adatokat pedig SIS 1 adatokká kellett tudnia alakítani, ami újabb költségeket jelentett.

36

A Bizottság mindig arra törekedett, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján egyértelmű és világos képet adjon a költségekről. Ezt tette különösen az éves költségvetési eljárás összefüggésében és minden SIS II előrehaladási jelentésben. A Bíróság példát hoz fel a hálózatra: egy virtuális magánhálózat alapú dedikált hálózati s-TESTA (közigazgatási szerverek közötti biztonságos transzeurópai telematikai szolgáltatások) infrastruktúrára való átállás (a tagállamok kérésére) a meglévő s-TESTA infrastruktúra (euro domain) eredetileg tervezett használata helyett jelentősen befolyásolta a költségvetést. Az euro domain használata, ahogy azt a Bizottság eredetileg tervezte, és amint az az Eurodac esetében is történik, sokkal kevesebbe került volna. A Bizottság csak 2005-ben, a hálózat végleges tervének ismertté válásakor volt abban a helyzetben, hogy újraértékelje a hálózati költségeket, amit megfelelően meg is tett COM(2005) 236. számú közleményében. Azonban a hálózati költségeket minden évben nyilvánosságra hozták a költségvetési hatóság elé terjesztett költségvetési tervezetben.

40

A kivitelezőre kiszabott kötbér összegét a szerződéses helyzetnek a Bizottság jogi szolgálata és külső ügyvédi iroda általi alapos értékelését követően számították ki. Akkor ez az összeg a jogilag lehetséges legmagasabb összeg volt.

41

2009 előtt a fejlesztő fővállalkozótól származó program- és projektirányítási szerkezet több alkalommal sem teljesítette a szerződésben vállaltakat. A Bizottság nem habozott több változtatást is kérni a fővállalkozó projektmenedzsment-összetételében.

42

A Bizottság elismeri, hogy a rendszerkövetelmények változtatásai költségnövekedést és késedelmet okoztak.

43

A Számvevőszék által idézett példa a rendszerkövetelmények változékonyságának hatását illusztrálja.

44

Az e változtatások (12., 13. és 15. módosítás) okozta költségnövekedés zöme a projektkövetelményekben bekövetkezett főbb változtatásokkal állt összefüggésben, azaz az alábbiakkal: a SIS II mérete és kapacitása, a teljesítmény, a migrációs módszer, a tesztmódszer és tagállamoknak a teszt alatt nyújtott támogatás, illetve a rendszer operatív irányításához nyújtott támogatás. A Bizottság álláspontja szerint a javasolt munkacsomagmódszer csak akkor működik, ha a követelmények kezdettől fogva ismertek. Itt azonban, a rendszerkövetelmények változása miatt, erről szó sem volt. A munkacsomagmódszer nem tudta volna megakadályozni egy másik hálózati terv vagy az új kapacitáskövetelmények kapcsán jelentkező költségnövekedést.

Közös válasz a 45. és 46. bekezdésre

A Bizottság már az első szerződésmódosításkor azonosította a műszaki okokat (azaz egy műszaki függést jelentő helyzetet, amely az első nyertes pályázóval előállt) mint olyan okot, ami miatt – tárgyalásos eljárás keretében – módosítani kell a szerződést. Azonban – az első módosításhoz – a költségvetési rendeletben rögzített alternatíva (a „további szolgáltatások max. 50%” és a „műszaki függés”) egyformán indokolt és releváns volt. Ebben az összefüggésben a Bizottság az első lehetőséget választotta az első módosításokhoz, és csak akkor döntött a második lehetőség mellett, ha az maradt az egyetlen lehetőség.

47

A Bizottság álláspontja szerint a modulrendszeren alapuló megközelítés ugyan előnyösebb, ha alkalmazható, és különösen, ha a rendszerkövetelmények változatlanok, a SIS II esetében azonban nem ez volt a helyzet. Ezenkívül a SIS II rendkívül bonyolult, egyedi kialakítású rendszer, amelynek része az örökölt, előző generációs rendszer migrációja. A modulrendszeren alapuló megközelítés alkalmazása jelentős problémákat okozott volna az átadott rendszereknél, és végeredményben felelőséggel kapcsolatos problémákhoz vezetett volna, hiszen egy adott modulrendszert kivitelező vállalkozó azzal kerülhetne volna el a felelősségre vonást, hogy a többi modul vélelmezett hiányosságait teszi felelőssé a műszaki problémákért. Ezért szándékosan esett arra a választás (teljesen átlátható módon, mivel a pályázati felhívást áttekintették a tagállamok székértői is), hogy a modulrendszeren alapuló megközelítést nem alkalmazzák. Ezenkívül megjegyzendő, hogy a projekt indulásakor a RUP-módszert még nem alkalmazta a Bizottság.

48

A vállalkozó a szerződés egyes szakaszaiban alulteljesített, amiért – a szerződés értelmében – büntetést fizetett.

49

A Bizottság álláspontja szerint a 15. módosítás tárgyalásait a tárgyalásos eljárásokra alkalmazott legjobb módszer szerint bonyolították le.

Nincs jelentősége, hogy a vállalkozó által eredetileg javasolt árak kétszer magasabbak voltak-e vagy sem. Ami számít, az a tárgyalások során kialakított végleges árszint és a legjobb fogyasztói ár jogi garanciája arra az estre, ha a megvalósítás/teljesítés során eltérések adódtak volna. Az a tény, hogy a Bizottság összevetette egy tétel minta árát az Informatikai Főigazgatóság keretszerződéseiben alkalmazottakkal, további garancia, hogy az eljárás során a lehető legjobb árat sikerült kialakítani.

A Bizottság ismételten kiemeli, hogy véleménye szerint az alkalmazott megoldás szempontból megalapozott volt.

53

Amint azt a Bíróság is megjegyzi, mivel a SIS II a tagállamok és nem a Bizottság részére kifejlesztett program volt, nem tartozott a 2004 után bevezetett bizottsági informatikai irányítási rendszer hatálya alá. Ennek ellenére az Informatikai Főigazgatóság egyetlen – 2008 májusa és októbere közötti – megszakítással, következetesen részt vett a Programirányítási Tanács havi megbeszélésein egészen 2008 végéig. Ezenkívül az Informatikai Főigazgatóság évente kapott információkat a SIS II kifejlesztéséről a „Schema Directeur” folyamat keretében.

54

Miután megbízták a projekttel, a Bizottság hozzákezdett a SIS II kifejlesztéséhez a Tanács által elkészített üzleti esettanulmány alapján, amely nem tartalmazta a költségek, a várt előnyök és alternatívák alapos vizsgálatát, értékelését.

54 a)

A SIS II jogi eszközei megállapítják, hogy a tagállamok feladata a tagállami rendszerek kifejlesztése. A projekt során két csoportot hozott létre a Tanács az egyes tagállami fejlesztések figyelemmel kísérésére és hogy jelentést lehessen készíteni (ami ugyancsak költségekkel jár): a SIS II munkacsoportot és a SIS II barátai csoportot. A Bizottság tagja volt ennek a két csoportnak, és következetesen törekedett arra, hogy információt szerezzen a tagállami projektekről – sikertelenül.

A 2003. évi közlemény pontosan ismerteti a SIS II kifejlesztésével járó költségek felosztásának alapját az Unió és a tagállamok között. A központi rendszerek kifejlesztésének költségvetését ugyancsak részletesen ismertette, de nem adott becslést a nemzeti rendszerek kifejlesztéséről, mivel ezek a fejlesztések nem tartoztak a megbízásába. A Bizottságnak sem ellenőrzési joga, sem információja nem volt ezekkel a költségekkel kapcsolatban (kivéve, amikor a Külső Határok Alap társfinanszírozta őket).

54 b)

A Bizottság nem osztja azt a véleményt, miszerint a projekt előnyeiről új elemzést kellett volna benyújtania, miután a Tanács már döntést hozott. Akkoriban a Tanács kizárólagos kompetenciája volt a SIS II első jogalapjának elfogadása, jóváhagyása.

54 c)

A Tanács a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről szóló, 2001. december 6-án kelt határozatában maga vetette el a SIS 1 kibővítésének lehetőségét (2001/886/IB). A Bizottság nem játszott hivatalos szerepet ebben a jogalkotói folyamatban.

56

A tagállami fejlesztések finanszírozása tekintetében a Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett 2011-ben, hogy enyhítse a tagállamok erőforráshiányának kockázatát azáltal, hogy felkérte a tagállamok hatóságait, kezeljék kiemeltebben a SIS II-t a Külső Határok Alap (KHA) fennálló tagállami költségvetési juttatásain keresztül és a szükséghelyzeti intézkedésekre vonatkozó pályázat meghirdetésével a Külső Határok Alap közösségi intézkedései keretében, amelynek értelmében további 7,5 millió eurót kap a leginkább többletforrások szűkében szenvedő 8 tagállam (azok az országok, amelyek KHA-juttatásai alacsonyok és/vagy amelyek KHA-forrásait más kiemelt projektekre használták fel a külső határok területen). Ezek a projektek 2011 végén indultak.

57

A tagállamok jelentésében az állt, hogy a SIS II jelentős előnyöket hozott teljesítés és kapacitás szempontjából.

A Bizottság megerősíti, hogy a fejlesztés kudarca esetén jelentkező hírnévkockázat sokkal fontosabb lett a projekt vége felé, amint azt a Belügyi Főigazgatóság 2008 és 2012 közötti éves tevékenységi jelentéseiben közzétett fenntartások is jelezték. Ez ésszerű pénzügyi irányítási megfontolásokat tükröz (a már végrehajtott beruházások nem vesznek el).

58

A válaszadók többségéhez hasonlóan a Bizottságnak is az a véleménye, hogy a SIS II-nek jelentős további funkciói voltak, amelyek segítségével a végfelhasználók azonnali látható előnyökhöz jutottak a SIS 1-gyel összehasonlítva.

59

A Bizottság úgy véli, hogy, a korábbi rendszerrel összehasonlítva a SIS II jelentős funkcionális és nem funkcionális előnyöket hozott a felhasználóknak.

Például a sokkal gazdagabb tartalom miatt (fényképek, európai elfogatóparancs példányai stb.) a SIS II-ben a figyelmeztető jelzés mérete átlagosan jelentősen nagyobb, mint a SIS 1-ben. Ezeket a jelzéseket mindazonáltal teljesítménykiesés nélkül lehet közvetíteni. A SIS 1 nem úgy lett kialakítva, hogy ilyen jelzéseket kezeljen.

Végül pedig a SIS II nagy mennyiségű közvetlen lekérdezés lehetőségét is biztosítja a központi adatbázison (240 lekérdezés másodpercenként). A SIS 1 nem rendelkezett ilyen funkcionalitással. Öt tagállam kizárólag ezt a funkcionalitást használja minden SIS II-vel kapcsolatos tranzakciójához.

60

A SIS II projekt előtt álló kérdések nagysága csak a sikertelen (2008 végi) OST teszt szakaszában vált világossá, amikor a központi rendszer interaktív tevékenységbe kezdett a tagállami alrendszerek egy csoportjával. A Bizottság fenntartással élt a SIS II-vel kapcsolatban a Belügyi Főigazgatóság 2008. évi éves tevékenységi jelentésében, és akciótervet jelentett be.

Az érdekeltek által közösen elfogadott módszert alkalmazva a Bizottság, a tagállamok és az átfogó programirányítási tanács újratárgyalta a méretezési specifikációt, műszaki változtatásokat hajtott végre, amelyek célja az volt, hogy javítsa a rendszer stabilitását és megbízhatóságát, továbbá változtatásokat hajtott végre a SIS II későbbi tesztelésének és magának a migrációnak a végrehajtása tekintetében.

Ennek a folyamatnak a végén, amely folyamat valóban időt vett igénybe, de amelyet a lehető leggyorsabban folytattak le, a Bizottság új, reális ütemezést hagyott jóvá, amelyet minden érdekelt elfogadott, és ennek az ütemezésnek megfelelően véglegesítette a SIS II projektet.

61

A Tanács 2009. februárban megerősítette, hogy a SIS II gyors hatálybalépése megkérdőjelezhetetlen prioritás marad (vö. a 63. lábjegyzettel).

2009 júniusában a Tanács az Elnökség és a Bizottság részletes, a SIS II jövőbeli irányáról szóló két forgatókönyvnek többek között az EU költségvetésére, a műszaki megvalósíthatóságra és a kockázatokra gyakorolt hatása elemzését tartalmazó jelentése alapján úgy döntött, folytatja a SIS II kifejlesztését.

62

Amint azt a Bizottság a SEC(2010) 436 végleges közleményében részletesen kifejtette, a SIS II-nek a SIS 1+RE megoldás alapján való kifejlesztése valószínűleg jelentősen befolyásolja majd a tagállami projekteket. Ezeket a költségeket csak a tagállamok tudták meghatározni az egyes projektekre vonatkozóan, és éppen ezért nem voltak részei az összehasonlító jelentésnek.

63

A Bizottság szeretne rámutatni arra a tényre, hogy a Tanács 2009. júniusi következtetéseiben kért két mérföldkőteszt beiktatása megnövelte a projekthez szükséges időt és költségeket.

66

A Bizottság levonta a SIS II projekt tanulságait 2010. évi közleményében (COM(2010) 385, 27. oldal) és a szakpolitikai terület nagy léptékű informatikai rendszereinek irányításáért és kifejlesztéséért felelős ügynökség létrehozására tett javaslatban (COM(2010) 93).

67

A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy amikor a SIS II projekt elindult, még nem létezett sem a PM², sem ahhoz hasonló módszer.

68 a)

A Szerződés módosítása szerint minden nagy léptékű informatikai projekt kifejlesztéséről szóló új jogi aktusról a Tanács és a Parlament dönt bizottsági javaslat alapján. De 2001-ben nem ez volt a helyzet.

69 a)

A Bizottságnak a 2014–2020-as többéves keretről szóló 2011. évi javaslatai (COM(2011) 749, 8. o.) rendelkeznek a központi és a tagállami rendszerek kifejlesztésének és működésének finanszírozásáról.

Következtetések és ajánlások

70 a)

A Bizottság 2001. és 2003. évi közleményében felhívta a tagállamok figyelmét a határidőben rejlő kockázatokra és azokra a feltevésekre, amelyeknek teljesülniük kell (de amelyek végül mégsem teljesültek), ha a határidőt tartani akarják.

70 b)

A Bizottság következetesen újraértékelte a költségbecsléseket a projekt főbb mérföldköveinél, amikor azt az új elemek indokolták, és átlátható módon kommunikált költségvetési kérdésekről:

- 2005-ben, amikor a hálózati költségeket újraértékeltek (COM(2005) 236);
- 2009 májusában, a Bizottság/Elnökség közös jelentésében a SIS II további irányairól (tanácsi dokumentum, 10005/09);

- a 2010. áprilisi, a Schengeni Információs Rendszer második generációja (SIS II) működésbe helyezésének globális ütemtervéről és működésbe helyezéséhez szükséges költségvetésről szóló jelentésben (SEC(2010) 436);
- a 2010. szeptemberi, a Schengeni Információs Rendszer második generációja (SIS II) működésbe helyezésének globális ütemtervéről és működésbe helyezéséhez szükséges költségvetésről szóló jelentésben (SEC(2010) 1138).

Ezenkívül pedig 2003 óta minden előrehaladási jelentésben volt egy rész a költségvetés végrehajtásáról.

70 c)

A késéseket és a költségnövekedést az okozta, hogy a rendszerkövetelmények folyamatosan alakultak (többnyire a tagállamok kérésére). Ez a projekt szerződéskezelési vonatkozását is rendkívüli módon befolyásolta, mivel azzal járt, hogy a szerződést többször is módosítani kellett, ami viszont nem használt a folyamatosan változó követelményekkel szembesülő kivitelezővel kiépített kapcsolatnak.

70 d)

Általános munkaerőhiány volt tapasztalható a szakpolitikai terület egészén, amely rendkívül gyorsan növekedett.

70 f)

A Belügyi Főigazgatóság ugyanazon egysége, amelyik a SIS II projekten dolgozott – ugyanezen szerződés alapján és ugyanezekkel a vállalkozókkal – konstruktív és harmonikus légkörben valósított meg a tagállamokkal egy másik nagy léptékű informatikai rendszert, és nem nehezítették tisztázatlan kérdések/kihívások sem a döntéshozatali folyamatot. Ugyanez mondható el az Eurodac kifejlesztéséről is.

A SIS-közösséggel fennálló rossz kapcsolatnak megvoltak a mögöttes okai (például az örökölt, korábbi rendszer, a bonyolult irányítási szerkezet, a projekt nem realiztikus politikai irányítása stb.).

70 g)

A Bizottság sajnálatát fejezi ki, hogy sok érintett összességében rossz véleménnyel van a SIS II projektet övező döntéshozatali szabályokról.

Az összetett irányítási szerkezet problémákat okozott a projektirányítás számára.

70 h)

A SIS II projekt során a Bizottság teljes mértékben betartotta a költségvetési rendeletben foglalt szabályokat, és az uniós költségvetés érdekeit szem előtt tartva folytatott tárgyalásokat.

71

A Bizottság emlékeztet, hogy a tagállamok készítették el az üzleti esettanulmányt, és végezték el a szükséges előkészítő értékeléseket egy kormányközi keretben. A Tanács egy 1998-ban készült megvalósíthatósági tanulmány és a tagállamokkal folytatott, a SIS II első jogalapját képező svéd/belga kezdeményezésben kiteljesedő egyeztetések alapján határozott a SIS II kiépítéséről.

A Bizottságnak nincs felhatalmazása a Tanácstól eredő ilyen jogszabályok ellen fellebbezni vagy azokat felülvizsgálni. A Bizottság egyedüli kötelezettsége a tanácsi határozatok végrehajtása. Arra is emlékeztetni kell, hogy a Tanács többször is megerősítette, hogy a SIS II működésbe helyezése abszolút prioritást élvez.

Amint a Bizottság megbízást kapott a SIS II kifejlesztésére, megvalósíthatósági tanulmányt készítettett, hogy felmérje az új rendszer által kielégítendő üzleti igényeket, a műszaki választási lehetőségeket és hatásukat, a projekt időtartamát és költségvetését és a kifejlesztéséhez kapcsolódó kockázatokat és korlátokat.

A Bizottság nem tudja megerősíteni a Számvevőszék által idézett 500 millió EUR-s összeget. Mivel a tagállami költségek kívül esnek az EU költségvetéséből központilag finanszírozott fejlesztési körön, nem volt ok arra, hogy bevonjuk őket a jogszabályjavaslathoz csatolt pénzügyi kimutatásokba. A Bizottság számára nem volt előírás, hogy becslést készítsen az egyes tagállamok SIS II-vel összefüggő költségeiről, sem az, hogy azokat nyomon kövesse.

A Bizottság a költségbecsléseket a projekt minden fontos mérföldkövének következetesen felülvizsgálta, amikor azt új elemek indokolták, és mindig átlátható módon kommunikált költségvetési ügyekben, amint az a 70. bekezdés b) pontjában részletesen kifejtésre került.

72

A Bizottság megerősíti, hogy valóban levont és alkalmazott is több fontos tanulságot a nagy léptékű információs rendszerek kifejlesztéséből, és már végre is hajtotta ezeket, különösen az intelligens határellenőrzésről szóló csomag tervében. Azonban ezt a projektet „sui generis” projektnek kell tekinteni a korábbi bekezdésekben ismertetett okok miatt.

1. ajánlás

A Bizottság számára elfogadható ez az ajánlás, amely tükrözi a 2010 óta érvényben levő bizottsági informatikai irányítási szabályozást. Ezen belül is az információs rendszerekkel kapcsolatos projektek 2010-ben létrehozott igazgatótanácsa (ISPMB) az informatikai projektek elemzésekor ezeket a szempontokat gondosan megvizsgálja. Az informatikáért felelős főigazgatósággal (Informatikai Főigazgatósággal) is egyeztetnek a hatásvizsgálati fázisban, ha egy új bizottsági kezdeményezés informatikai elemet tartalmaz.

2. ajánlás

A Bizottság számára elfogadható ez az ajánlás, amely tükrözi a 2010 óta érvényben lévő bizottsági informatikai irányítási szabályozást. Az informatikai racionalizálási folyamat, amelyet a Bizottság 2010-ben indított, már a Bizottság által indított összes informatikai projektre kiterjed, finanszírozásuk forrásától függetlenül. A SEC(2011) 1500 közlemény emlékeztet arra, hogy *„az infrastruktúrakonzolidációs projekt (ITIC) mellett, amelyet minden szolgáltatónál bevezetnek, a Bizottság, köztük a hivatalok és a végrehajtó ügynökségek **összes információs rendszerét** racionalizálják, akár operatív, akár igazgatási költségvetési tételekből finanszírozzák azokat”*.

Ami a Bizottsághoz tartozó nagy léptékű informatikai projekteket illeti, a 2010 óta működő irányítási mechanizmusok biztosítják, hogy ne csak az Informatikai Főigazgatóság, hanem az ISPMB is figyelemmel kísérhesse őket. Az ISPMB-nek nemcsak a többi horizontális főigazgatóság, hanem a különféle szakpolitikákat képviselő öt főigazgatóság is tagja. Pontosabban a „transzeurópai rendszerek” területet (lásd a 6. ajánlásra adott választ) a magas szintű informatikai bizottság felügyeli.

3. ajánlás

A Bizottság el tudja fogadni ezt az ajánlást, amely tükrözi a 2010 óta működő informatikai irányítási szabályozást. A projektek indulása előtt, a 2010-ben működésbe helyezett informatikai irányítási szabályzat értelmében, a főigazgatóságok kötelesek üzleti esettanulmányt vagy perspektívadokumentációt benyújtani az ISPMB-nek, amely dokumentáció többek között a projekt irányítási szerkezetének kialakítását ismerteti. Az ISPMB kiemelt figyelmet fordít a felhasználóknak a projektirányításon belüli megfelelő képviselésére. Ezenkívül pedig minden projektről évente kell jelentést készíteni az ISPMB-nek, ezzel biztosítva az elvégzett munka és az eredeti terjedelemtől, menetrendtől és költségvetésektől való esetleges eltérések utánkövetését.

4. ajánlás

A Bizottság el tudja fogadni ezt az ajánlást, amely tükrözi a 2010 óta működő informatikai irányítási szabályozást. A Bizottság a PM² projektirányítási módszertant követi, és a projekttermékek már alternatívák, költségbecslések, források stb. adatait szolgáltatják. Minden olyan projektről, amelynek tulajdonosi összköltsége meghaladja az 500 000 EUR-t (5 év alatt), be kell nyújtani egy üzleti esettanulmányt vagy perspektívadokumentációt az ISPMB számára, és évente be kell számolni.

5. ajánlás

A Bizottság el tudja fogadni ezt az ajánlást, amely tükrözi a 2010 óta működő informatikai irányítási szabályozást. A PM² projekttermékai már négyféle naplót tartalmaznak, amelyeket a projektmenedzserek felhasználhatnak: a kockázati, az esemény-, a döntési és a változásnaplót. Ezenkívül a projektek dokumentumai (üzleti esettanulmány, perspektívadokumentáció, előrehaladási jelentés stb.) elérhetőek a GOVIS elnevezésű központi rendszeren keresztül.

6. ajánlás

A Bizottság számára elfogadható ez az ajánlás, amely tükrözi a 2010 óta érvényben lévő bizottsági informatikai irányítási szabályozást. Ez tükröződik a területalapú megközelítésben, amelyet az informatikai racionalizáció folyamatában követnek 2010 óta. A rendszereket üzleti területek szerint csoportosították (például „támogatáskezelés”, „pénzügyi irányítás”, „közbeszerzés” stb.). Jelenleg 19 terület van, amelyek mindegyikét egy területvezető vezeti, akinek feladata a felzárkóztatás és a racionalizálás a saját területén. A különféle rendszerigényekre először a területvezetőnek kell rábólintania kifejlesztés előtt, ez biztosítja, hogy megfeleljenek a terület stratégiájában foglaltaknak, továbbá, hogy kompatibilisek a meglévő rendszerekkel.

7. ajánlás

A Bizottság számára elfogadható ez az ajánlás, amely tükrözi a 2010 óta érvényben lévő bizottsági informatikai irányítási szabályozást. A Bizottság szolgálatai jelenleg a szervezeti szintű üzleti architektúra kialakításán dolgoznak, összefüggő, újra felhasználható modulok alapján. Már több modul meghatározása megtörtént, és amikor rendelkezésre állnak, használatuk kötelező lesz az új rendszerek vagy azon rendszerek esetében, amelyek jelentős módosításokon esnek át. A hiányzó, ám szükséges modulok azonosítása folyamatban van. Az Informatikai Főigazgatóság nemrégiben Architektúra Hivatalt hozott létre. Az „Interoperábilis megoldások az európai közigazgatásban” program és legutóbb az „Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz” elnevezésű kezdeményezés ugyancsak a horizontális közös szolgáltatások fokozottabb kihasználását javasolja az általános igények lefedésére (például biztonságos átvitel, elektronikus aláírás, szemantikai eszközök).

8. ajánlás

A Bizottság számára elfogadható ez az ajánlás. A Számvevőszék ellenőrzésének tanulságait megosztjuk más főigazgatóságokkal mind szakmai, mind vezetőségi szinten, a megfelelő hálózatok segítségével megismertetjük az érintett ügynökségekkel, köztük a LISA-val.

A SIS II hatásának értékelésére 2016-ban kerül sor (három évvel azután, hogy a SIS II megkezdte működését), amint azt a rendszert megalapozó jogszabályok előírják (az 1987/2006/EK tanácsi rendelet 50. cikkének (4) és (5) bekezdése és a 2007/533/IB tanácsi határozat 66. cikkének (4) és (5) bekezdése).

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány: az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm) vagy
a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetéses kiadványok:

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnereitől
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) személyekre és vagyontárgyakra nézve tartalmaz információkat, amelyeket a határőrök és rendőrök az egész schengeni térségben felhasználnak. E jelentésében az Európai Számvevőszék azt vizsgálja, hogyan irányította a Bizottság az új, második generációs Schengeni Információs Rendszer (SIS II) kifejlesztésére irányuló projektet. Magyarázatot ad arra is, hogy a rendszert miért a tervezettnél hat évvel később, az eredetileg becsült költség nyolcszorosaért valósították meg.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal



9 789292 419400