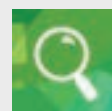


Raportul special

**Lecții învățate  
în urma dezvoltării  
Sistemului de Informații  
Schengen din a doua  
generație (SIS II) de către  
Comisia Europeană**



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)

Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA

YouTube: EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2014

ISBN 978-92-9241-948-6

doi:10.2865/83387

© Uniunea Europeană, 2014

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

*Printed in Luxembourg*

**Raportul special****Lecții învățate  
în urma dezvoltării  
Sistemului de Informații  
Schengen din a doua  
generație (SIS II) de către  
Comisia Europeană**

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4)  
al doilea paragraf TFUE]

## Puncte

### Glosar

### I-VII Sinteza

### 1-3 Introducere

### 4-7 Sfera și abordarea auditului

#### 4-6 Sfera auditului

#### 7 Abordarea auditului

### 8-69 Observații

#### 8-32 Secțiunea 1 – Comisia a finalizat SIS II, dar a înregistrat o întârziere de peste șase ani

#### 8 Criterii de audit

#### 9-12 Termenul inițial de finalizare a proiectului nu era realist

#### 13-20 Până în 2007, Comisia nu a alocat suficient personal cu expertiza necesară pentru a gestiona în mod eficace activitatea de dezvoltare externalizată

#### 21-25 Relațiile de lucru dintre unele țări membre și Comisie au fost nesatisfăcătoare la început și, înainte să înființeze Consiliul pentru gestionarea programului global, Comisia nu a reușit să valorifice experiența tuturor utilizatorilor finali

#### 26-28 Nu era clar pentru toate părțile interesate cine lua deciziile-cheie

#### 29-32 Cerințele privind sistemul nu au fost suficient de stabile înainte de faza finală a proiectului

#### 33-49 Secțiunea 2 – Costul dezvoltării sistemului central și a rețelei a crescut de la 23 de milioane de euro la 189 de milioane de euro

#### 33 Criterii de audit

#### 34-37 Comisia nu și-a actualizat proiectul de buget global din 2003 decât în 2010

#### 38 Întârzierile apărute în realizarea SIS II au condus la creșterea costurilor

#### 39-41 În prima parte a proiectului, principalul contractant responsabil de dezvoltare a livrat un sistem cu performanțe nesatisfăcătoare

#### 42-43 Modificările aduse cerințelor privind sistemul au dus la creșterea costurilor

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 44-49 | Comisia a majorat valoarea principalului contract de dezvoltare de la 20 de milioane de euro la 82 de milioane de euro, prin intermediul unor acte adiționale negociate                                                                                        |
| 50-63 | <b>Secțiunea 3 – Comisia nu s-a asigurat că justificarea economică de la baza SIS II includea o reevaluare riguroasă a costurilor și a beneficiilor preconizate și că această justificare era actualizată pentru a ține cont de schimbările majore apărute</b> |
| 50    | Criterii de audit                                                                                                                                                                                                                                              |
| 51-54 | După ce Comisia a devenit responsabilă pentru proiect, justificarea economică actualizată pe care a prezentat-o pentru SIS II nu a inclus o reevaluare riguroasă a tuturor costurilor, a beneficiilor preconizate și a celorlalte opțiuni posibile             |
| 55-63 | Comisia nu a reevaluat cu rigurozitate justificarea economică pe parcursul proiectului, chiar dacă au existat schimbări majore la nivelul costurilor și al beneficiilor preconizate                                                                            |
| 64-69 | <b>Secțiunea 4 – Comisia a utilizat experiența dobândită în prima parte a proiectului pentru a finaliza SIS II și pentru a pregăti viitoare proiecte</b>                                                                                                       |
| 64    | Criterii de audit                                                                                                                                                                                                                                              |
| 65    | Comisia a aplicat în faza finală a proiectului lecțiile învățate în prima parte a acestuia                                                                                                                                                                     |
| 66-69 | Comisia a aplicat deja lecțiile învățate în urma dezvoltării SIS II în cadrul altor proiecte                                                                                                                                                                   |
| 70-72 | <b>Concluzii și recomandări</b>                                                                                                                                                                                                                                |

## **Anexă – Cronologia SIS II**

## **Răspunsul Comisiei**

**Administratorul activității:** Acționează în numele proprietarului sistemului în vederea stabilirii obiectivelor și a priorităților activității.

**Alertă:** Informații privind persoane sau obiecte introduse în Sistemul de Informații Schengen de către autoritățile naționale competente.

**Cerințe privind sistemul:** Descrierea comportamentului solicitat din partea sistemului care urmează să fie dezvoltat.

**Comitetul de coordonare:** Stabilește principalele orientări și coordonează sarcinile principale ale proiectului. Comitetul aprobă resursele alocate proiectului și principalele rezultate urmărite în cadrul acestuia.

**Comitetul SISVIS:** Asistă Comisia în dezvoltarea SIS II și a Sistemului de informații privind vizele și este format din toate țările membre, fiind prezidat de Comisie.

**DG Informatică:** Direcția generală din cadrul Comisiei responsabilă de IT.

**Documentul de control al interfeței:** Document care descrie interfața dintre Sistemul central de Informații Schengen și sistemele naționale.

**eu-LISA:** Agenția Europeană pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție.

**Faza de executare:** Stadiul unui proiect în care activitățile prevăzute în planurile de proiect sunt efectuate, iar rezultatele proiectului sunt produse.

**Faza de inițiere:** Prima fază a unui proiect, în care este definit obiectivul acestuia și este elaborată justificarea economică.

**Faza de planificare:** A doua etapă a unui proiect, în care sunt elaborate diferitele planuri de proiect.

**Faza finală a proiectului:** Actul adițional la contractul SIS II, semnat în decembrie 2010 cu principalul contractant responsabil de dezvoltare, care prevedea finalizarea sistemului până în martie 2013 și includea noi cerințe în materie de capacitate, performanță și testare.

**Furnizorul sistemului:** Furnizează sistemul IT în conformitate cu cerințele, calendarul și bugetul convenite.

**Guvernanță:** Se referă la modul în care sunt luate deciziile.

**HPS:** Principalul contractant responsabil de dezvoltare: un consorțiu format din Hewlett-Packard și Steria.

**ISPMB:** Comisia pentru gestionarea proiectelor din domeniul sistemelor informatice (*Information Systems Project Management Board*). Este prezidată de DG Informatică și examinează propunerile de noi proiecte IT.

**Justificarea economică:** Explică motivele de la baza proiectului și examinează costurile, riscurile, beneficiile și alte opțiuni posibile. Justificarea este elaborată în etapa de inițiere a proiectului și este actualizată pe parcursul desfășurării acestuia, pe măsură ce costurile, riscurile, beneficiile și celelalte opțiuni posibile suferă modificări.

**Părțile interesate:** Părțile care pot afecta proiectul sau care ar putea fi afectate de acesta. Partea legată de activitatea propriu-zisă include proprietarul sistemului, administratorul activității și utilizatorii. Partea de IT include furnizorul sistemului, managerul de proiect și echipa de proiect.

**Proprietarul sistemului:** Este responsabil de stabilirea obiectivelor și a priorităților activității și, de regulă, prezidează Comitetul de coordonare.

**Registrul deciziilor:** Conține un rezumat al deciziilor luate. Asigură vizibilitate și responsabilizare în legătură cu modul în care sunt luate deciziile și de către cine.

**Rezultat:** Un document, o componentă hardware, un software sau un alt produs livrat astfel cum a fost convenit.

**Sistemul de informații privind vizele (VIS):** Sistem informatic de mari dimensiuni, dezvoltat de DG Afaceri Interne în același timp cu SIS II și prin același contract principal de dezvoltare.

**Spațiul Schengen:** O zonă formată din 26 de țări europene care au abolit controlul pașapoartelor și controlul cu privire la imigrație la frontierele lor comune. Spațiul Schengen este compus din 22 de state membre ale UE și din cele patru state membre ale Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS).

**Teste de referință:** Teste ale sistemului, introduse ca urmare a solicitării Consiliului din iunie 2009; SIS II trebuia să treacă cu succes aceste teste pentru ca proiectul să poată continua.

**Țări membre:** Cele 26 de țări care fac parte din spațiul Schengen. Regatul Unit și Irlanda, deși nu fac parte din spațiul Schengen, participă la Sistemul de Informații Schengen, cu excepția alertelor legate de resortisanții țărilor care nu fac parte din spațiul Schengen.

**Unisys:** Contractantul responsabil de asigurarea calității.

## I

Sistemul de Informații Schengen este utilizat de polițiștii de frontieră, de organele de poliție, de autoritățile vamale, de autoritățile competente în materie de vize și de autoritățile judiciare în întregul spațiu Schengen. Acesta conține informații (alerte) privind persoane care ar putea fi implicate într-o infracțiune gravă sau care sunt suspectate de a nu avea dreptul de a intra sau de a rezida în UE. Sistemul conține, de asemenea, alerte privind persoane dispărute și obiecte pierdute sau furate, cum ar fi bancnote, vehicule, arme de foc și documente de identitate. Alerte sunt introduse în sistem de către autoritățile naționale (a se vedea punctul 1).

## II

Dezvoltat și operat într-un cadru interguvernamental, primul Sistem de Informații Schengen (SIS I) a funcționat începând din 1995 până la lansarea SIS II în 2013. În 2001, Consiliul a decis să înlocuiască SIS I cu a doua generație a programului (SIS II). Consiliul a încredințat Comisiei sarcina de a dezvolta SIS II, iar DG Afaceri Interne<sup>1</sup> a asigurat gestionarea proiectului, data lansării fiind fixată la sfârșitul lui 2006. Inițial, motivul principal pentru dezvoltarea SIS II a fost acela de a conecta mai multe țări membre. În plus, SIS II urma să beneficieze de cele mai recente evoluții tehnologice și de funcții suplimentare, cum ar fi noi categorii de alerte, posibilitatea de a crea o legătură între alerte sau capacitatea de a stoca documente asociate unei alerte (a se vedea punctele 2 și 3).

## III

Curtea de Conturi Europeană a examinat dacă Comisia a finalizat sistemul SIS II la timp și în conformitate cu estimările inițiale privind costurile. De asemenea, Curtea a analizat dacă a existat o justificare economică riguroasă pentru SIS II pe parcursul proiectului, care să fi luat în considerare schimbările majore apărute în ceea ce privește costurile și beneficiile preconizate. Pe lângă aceasta, Curtea a evaluat dacă Comisia a învățat din experiența gestionării acestui proiect și dacă a aplicat lecțiile învățate (a se vedea punctele 4-7).

## IV

Potrivit constatărilor auditului, Comisia a finalizat sistemul central, dar a înregistrat o întârziere de peste șase ani de față de data planificată inițial și costuri de opt ori mai mari decât bugetul estimat inițial. Întârzierile înregistrate și depășirea costurilor se explică, pe de o parte, prin contextul dificil de guvernare care a limitat capacitatea Comisiei de a rezolva problemele operaționale, și, pe de altă parte, prin deficiențele în gestionarea proiectului de către Comisie. Aceste probleme au afectat, în special, prima parte a proiectului, până în 2009:

- (a) termenul inițial de finalizare a proiectului nu era realist (a se vedea punctele 9-12);
- (b) Comisia nu și-a actualizat proiectul de buget global din 2003 decât în 2010 (a se vedea punctele 34-37);
- (c) cerințele privind sistemul au evoluat în cursul proiectului pentru a răspunde nevoilor utilizatorilor și nu au fost suficient de stabile înainte de faza finală a proiectului începută în 2010. Sistemul aflat în prezent în funcțiune are o capacitate mult mai mare decât cel prevăzut în 2001 (a se vedea punctele 29-32 și 42-43);
- (d) până în 2007, Comisia nu a alocat suficient personal cu expertiza necesară pentru a gestiona în mod eficace activitatea de dezvoltare externalizată (a se vedea punctele 13-20);
- (e) în prima parte a proiectului, principalul contractant responsabil de dezvoltare a livrat un sistem cu performanțe nesatisfăcătoare (a se vedea punctele 39-41);
- (f) relațiile de lucru dintre unele țări membre și Comisie au fost nesatisfăcătoare la început. Înainte să înființeze Consiliul pentru gestionarea programului global în 2009, Comisia nu a reușit să valorifice experiența tuturor utilizatorilor finali (a se vedea punctele 21-25);

<sup>1</sup> Denumită, la momentul respectiv, Direcția Generală Justiție, Libertate și Securitate.

- (g) nu era clar pentru toate părțile interesate cine lua deciziile-cheie (a se vedea punctele 26-28);
- (h) Comisia a crescut valoarea principalului contract de dezvoltare de la 20 de milioane de euro la 82 de milioane de euro prin intermediul unor acte adiționale negociate. Această procedură este prevăzută de Regulamentul financiar, dar există un risc inerent tuturor procedurilor negociate ca prețul plătit să nu fie competitiv (a se vedea punctele 44-49).

## V

Pe parcursul proiectului, au existat modificări importante la nivelul costurilor și al beneficiilor preconizate. Estimarea inițială indicativă a costurilor care urmau să fie plătite de la bugetul UE pentru sistemul central subestima în mod semnificativ adevărata valoare a investițiilor necesare. La sfârșitul proiectului, costul total al SIS II ajunsese la aproximativ 500 de milioane de euro: 189 de milioane de euro pentru dezvoltarea sistemului central și o sumă estimată de peste 330 de milioane de euro pentru dezvoltarea sistemelor naționale. În același timp, principalul beneficiu preconizat inițial în legătură cu SIS II a devenit mai puțin relevant deoarece, în 2007, SIS 1 fusese extins cu succes la noile țări membre, prin intermediul SISone4all. Totuși, în pofida acestor schimbări legate de costurile și beneficiile proiectului, Comisia nu a reevaluat cu rigurozitate justificarea economică de la baza SIS II pentru a demonstra că proiectul rămânea în continuare o prioritate organizațională care prezenta un randament mai mare al investițiilor decât alte opțiuni (a se vedea punctele 50-63).

## VI

Comisia a învățat din experiența dobândită în prima parte a proiectului, ceea ce i-a permis să își schimbe abordarea în faza finală a proiectului, demarată în 2010, și să finalizeze SIS II în aprilie 2013. În plus, deși nu a realizat o evaluare formală a proiectului, Comisia a aplicat deja unele lecții învățate în urma dezvoltării SIS II în pregătirea altor proiecte IT de mari dimensiuni (a se vedea punctele 64-69).

## VII

Pe baza acestor observații, Curtea consideră că, atunci când gestionează dezvoltarea unor sisteme IT de mari dimensiuni, Comisia ar trebui să țină seama de următoarele recomandări principale (a se vedea punctele 70-72):

- (a) să fixeze calendarul proiectelor pe baza unei analize tehnice a sarcinilor care trebuie îndeplinite;
- (b) să se asigure că toate proiectele sunt integrate în mecanismele interne ale Comisiei de guvernanță IT și să valorifice pe deplin expertiza internă pentru a gestiona în mod eficace activitatea contractanților;
- (c) să se asigure că nevoile operaționale și opiniile utilizatorilor finali sunt luate în considerare în mod suficient în cadrul luării deciziilor;
- (d) să asigure aprobarea justificării economice înainte de a se trece de la faza de inițiere a proiectului la cea de planificare, precum și reprobarea acesteia în cazul în care intervin schimbări majore în ceea ce privește costurile proiectului, beneficiile preconizate, riscurile sau celelalte opțiuni posibile;
- (e) să se asigure că deciziile majore legate de proiect sunt documentate într-un registru al deciziilor, astfel încât acestea să fie ușor de urmărit;
- (f) să se asigure că există o coordonare globală eficientă atunci când un proiect necesită dezvoltarea unor sisteme diferite, dar dependente, de către contractanți diferiți;
- (g) să dezvolte sisteme IT de mari dimensiuni utilizând module constitutive interoperabile care să poată fi reutilizate cu ușurință, pentru a preveni dependența de un singur contractant;
- (h) să transmită concluziile pe care le-a desprins în urma auditului efectuat de Curte direcțiilor generale, instituțiilor UE, agențiilor și celorlalte organisme ale Uniunii. Comisia ar trebui să evalueze dacă au fost obținute beneficiile preconizate ale SIS II.

## 01

Sistemul de Informații Schengen este utilizat de polițiștii de frontieră, de organele de poliție, de autoritățile vamale, de autoritățile competente în materie de vize și de autoritățile judiciare în întregul spațiu Schengen<sup>2</sup>. Acesta conține informații (alerte) privind persoane care ar putea fi implicate într-o infracțiune gravă sau care sunt suspectate de a nu avea dreptul de a intra sau de a rezida în UE. Sistemul conține, de asemenea, alerte privind persoane dispărute și obiecte pierdute sau furate, cum ar fi bancnote, vehicule, arme de foc și documente de identitate. Alertele sunt introduse în sistem de către autoritățile naționale. Primul Sistem de Informații Schengen (SIS 1) a fost dezvoltat sub forma unui proiect interguvernamental condus de Franța și a devenit operațional în 1995. El a continuat să funcționeze, sub coordonarea Franței, până în mai 2013, când a fost înlocuit cu SIS II. Atât SIS 1, cât și SIS II sunt compuse din sisteme naționale dezvoltate de țările membre și conectate la un sistem central prin intermediul unei rețele (a se vedea **figura 1**).

## 02

Țările Schengen au luat inițial decizia de a crea o a doua generație a Sistemului de Informații Schengen (SIS II) în decembrie 1996. În decembrie 2001, Consiliul a încredințat Comisiei responsabilitatea de a dezvolta acest sistem, termenul-limită fiind stabilit pentru sfârșitul anului 2006. DG Afaceri Interne din cadrul Comisiei a gestionat proiectul și a externalizat activitatea de dezvoltare a sistemului central.

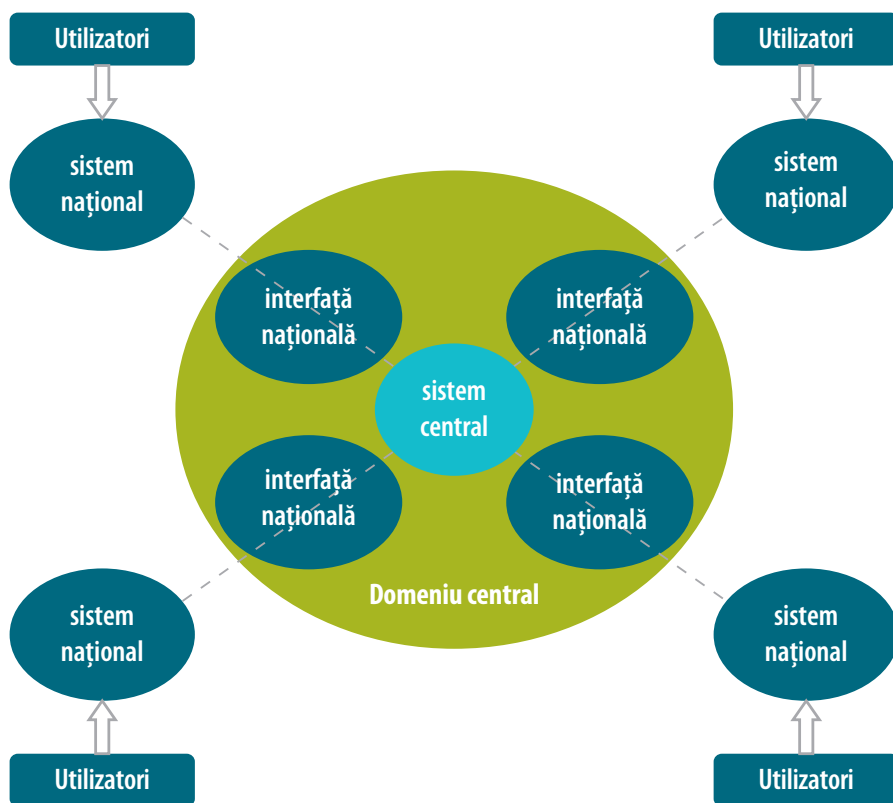
## 03

Motivul principal pentru dezvoltarea SIS II a fost acela de a conecta numărul mai mare de țări membre după extinderea din 2004 a Uniunii Europene. În plus, SIS II urma să beneficieze de cele mai recente evoluții tehnologice și de funcții suplimentare.

- 2 Cele 26 de țări din spațiul Schengen sunt: Austria, Belgia, Republica Cehă, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Islanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Norvegia, Polonia, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia și Elveția.

Figura 1

## Imagine de ansamblu a Sistemului de Informații Schengen



Sursa: DG Afaceri Interne.

## Sfera auditului

### 04

În cadrul auditului s-a examinat dacă Comisia a gestionat în mod corespunzător dezvoltarea SIS II și s-a urmărit să se răspundă la următoarele patru întrebări:

- (a) Comisia a finalizat la timp sistemul SIS II?
- (b) Comisia a finalizat sistemul SIS II în conformitate cu estimările inițiale privind costurile?
- (c) A existat o justificare economică riguroasă pentru SIS II pe tot parcursul proiectului, care să fi luat în considerare modificările majore apărute în ceea ce privește costurile și beneficiile preconizate?
- (d) Comisia și-a însușit și a aplicat lecțiile învățate în urma gestionării proiectului de dezvoltare a SIS II?

### 05

Comisia, în ansamblul său, deține o experiență considerabilă în ceea ce privește dezvoltarea de proiecte IT și orientările oferite direcțiilor generale în legătură cu modul în care pot gestiona cu succes astfel de proiecte<sup>3</sup>. De asemenea, Comisia recunoaște necesitatea de a învăța din activitățile de dezvoltare a unor proiecte informatice specifice și de a disemina învățămintele dobândite în cadrul întregii organizații<sup>4</sup>. De exemplu, în 2011, Serviciul de Audit Intern al Comisiei a identificat o serie de învățăminte în urma examinării modului de organizare a unor proiecte IT în diferite direcții generale ale Comisiei<sup>5</sup>. Auditul efectuat de Curte cu privire la SIS II a oferit ocazia de a se identifica, în cadrul unui singur proiect, motivele care au provocat întârzieri și depășirea costurilor prevăzute, precum și modificările aduse care au permis Comisiei să finalizeze, în cele din urmă, sistemul.

### 06

Auditul Curții nu a fost un audit de sisteme informatice desfășurat cu scopul de a oferi o asigurare cu privire la calitatea SIS II și nu a examinat modul în care autoritățile naționale au gestionat dezvoltarea propriilor sisteme SIS II.

- 3 Metodologia standard de dezvoltare de software folosită în cadrul Comisiei este denumită *Rational Unified Process (RUP@EC)* și a fost descrisă în Comunicarea din 2004 privind îmbunătățirea guvernanței în materie de tehnologia informației în cadrul Comisiei (*Communication on the improvement of information technology governance in the Commission*), SEC(2004) 1267. În 2011, aceasta a fost completată cu metodologia PM<sup>2</sup> pentru gestionarea de proiecte.
- 4 *Getting the best from IT in the Commission* (Valorificarea la maximum a potențialului informatic în cadrul Comisiei), SEC(2010) 1182 final din 7 octombrie 2010.
- 5 Scrisoare către conducere emisă de Serviciul de Audit Intern la 1.2.2011, *Setup of IT Projects in the Commission* (Structura proiectelor IT în cadrul Comisiei).

### Abordarea auditului

#### 07

Auditul s-a bazat pe:

- (a) interviuri structurate cu părțile interesate din cadrul SIS II. Acestea au inclus:
  - (i) personalul Comisiei din cadrul DG Afaceri Interne responsabil de dezvoltarea SIS II;
  - (ii) personalul Comisiei din cadrul DG BUDG, al DG Informatică, al Secretariatului General și al DG Impozitare și Uniune Vamală, cu privire la aspecte legate de guvernanta IT în cadrul Comisiei și de dezvoltarea altor sisteme informatice de mari dimensiuni;
  - (iii) principalul contractant responsabil de dezvoltarea SIS II (un consorțiu format din Hewlett-Packard și Steria) și contractantul responsabil de asigurarea calității (Unisys);
  - (iv) personalul din cadrul Secretariatului Consiliului UE și al Parlamentului European care a urmărit dezvoltarea SIS II;
  - (v) reprezentanții părților interesate din șase țări membre (Germania, Spania, Franța, Luxemburg, Ungaria și Portugalia). Cele șase țări membre au fost selectate pentru a asigura o diversitate mare a opiniilor;
- (b) un sondaj de opinie în rândul părților interesate implicate în dezvoltarea SIS II provenind din toate țările membre, precum și din cadrul Secretariatului General al Consiliului UE, al Comisiei și al contractanților care lucrează pentru Comisie. Sondajul a urmărit să afle punctele de vedere ale părților interesate cu privire la diverse aspecte legate de dezvoltarea SIS II. 91 de părți interesate din 144 au răspuns la chestionar, ceea ce reprezintă o rată de răspuns de 63 %. Dintre respondenți, 81 proveneau din țările membre și de la Consiliu, iar 10 proveneau din partea Comisiei și a contractanților săi. Trei sferturi dintre respondenți erau implicați în proiect din 2009 sau dinainte de această dată;
- (c) examinarea documentelor și a procedurilor referitoare la SIS II.

## Secțiunea 1 – Comisia a finalizat SIS II, dar a înregistrat o întârziere de peste șase ani

### Criterii de audit

#### 08

În cadrul auditului s-a examinat dacă:

- (a) existase un calendar realist al proiectului;
- (b) Comisia alocase o expertiză suficientă în cadrul proiectului, pentru a monitoriza execuția acestuia și pentru a supraveghea în mod eficace contractele;
- (c) Comisia avusese relații bune de lucru cu părțile interesate și luase în considerare opiniile utilizatorilor finali;
- (d) existaseră mecanisme clare de luare a deciziilor;
- (e) cerințele privind sistemul fuseseră suficient de stabile pentru a permite dezvoltarea acestuia în mod eficient.

### Termenul inițial de finalizare a proiectului nu era realist

#### 09

În decembrie 2001, un regulament al Consiliului<sup>6</sup> a stabilit termenul inițial de finalizare a proiectului pentru sfârșitul lunii decembrie 2006. Intenția era de a se permite țărilor care urmau să adere la UE în 2004 să devină parte a spațiului Schengen la sfârșitul anului 2006. Studiul de fezabilitate realizat de Comisie în 2003 considera că termenul este realizabil, dar acesta pleca de la ipoteza că cerințele vor fi stabile și că specificațiile vor fi elaborate rapid<sup>7</sup>. La sfârșitul anului 2003, Comisia a recunoscut că termenul inițial va fi dificil de respectat<sup>8</sup>. Cu toate acestea, termenul nu a fost modificat până la sfârșitul anului 2006. Chestionarul de audit trimis de Curte principalelor părți interesate din cadrul SIS II arată că majoritatea respondenților (69 %) considerau termenul inițial nerealist. O cronologie a dezvoltării SIS II este prezentată în **anexă**.

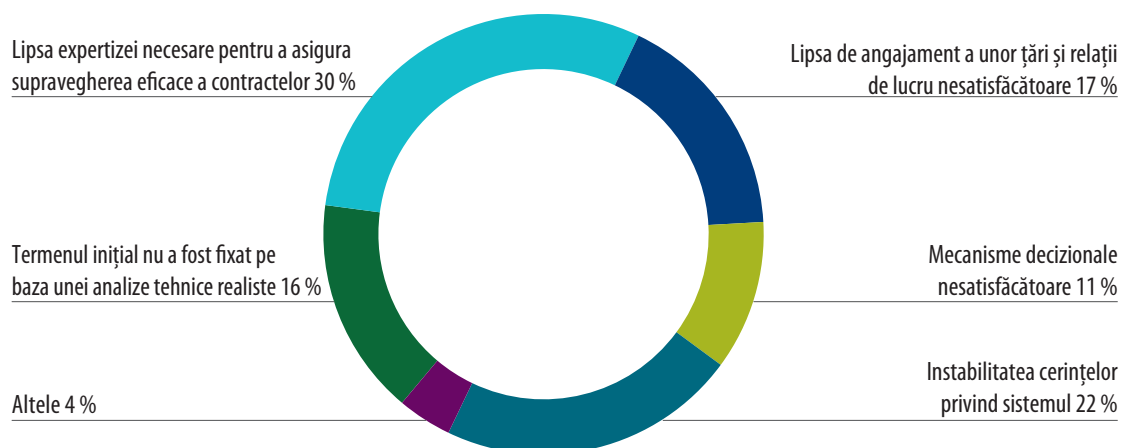
#### 10

În chestionarul de audit, respondenților li s-a cerut să acorde o pondere motivelor care au stat la baza întârzierii de 75 de luni. În opinia acestora, întârzierea se explica parțial prin faptul că termenul inițial nu a fost fixat pe baza unei analize tehnice realiste. Ponderea atribuită de respondenți pentru această cauză a fost de 16 % (a se vedea **figura 2**).

- 6 Regulamentul (CE) nr. 2424/2001 al Consiliului din 6 decembrie 2001 privind dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 328, 13.12.2001, p. 4) și Decizia 2001/886/JAI a Consiliului din 6 decembrie 2001 privind dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 328, 13.12.2001, p. 1).
- 7 Studiu de fezabilitate a SIS II, Deloitte, 7 aprilie 2003.
- 8 COM(2003) 771 final din 11 decembrie 2003.

Figura 2

## Cauze ale întârzierilor înregistrate în dezvoltarea SIS II



Sursa: Chestionarul de audit trimis părților interesate din cadrul SIS II.

## 11

Deoarece Comisia nu a finalizat la timp SIS II, sistemul SIS 1 a fost adaptat în decembrie 2007 pentru a conecta noile țări membre. Această modificare era o copie a sistemului național portughez și a fost numită SISone4all. Ea a oferit o soluție pentru nouă dintre cele zece țări<sup>9</sup> care aderaseră, acesta fiind obiectivul principal al SIS II. Au fost convenite o serie de alte prelungiri ale termenului inițial al proiectului, dar nici acestea nu au fost respectate, crescând astfel riscul ca cerințele privind sistemul să se modifice:

- (a) în decembrie 2006, termenul a fost prelungit până în decembrie 2008<sup>10</sup>;
- (b) în octombrie 2008, termenul a fost prelungit până în iunie 2010<sup>11</sup>.

9 Cipru nu a reușit să pună în aplicare normele Schengen și, prin urmare, nu s-a alăturat spațiului Schengen.

10 Decizia 2006/1007/JAI a Consiliului din 21 decembrie 2006 de modificare a Deciziei 2001/886/JAI privind dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 411, 30.12.2006, p. 78) și Regulamentul (CE) nr. 1988/2006 al Consiliului din 21 decembrie 2006 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2424/2001 privind dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 411, 30.12.2006, p. 1).

11 Regulamentul (CE) nr. 1104/2008 al Consiliului din 24 octombrie 2008 privind migrarea de la Sistemul de Informații Schengen (SIS 1+) la Sistemul de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 299, 8.11.2008, p. 1) și Decizia 2008/839/JAI a Consiliului din 24 octombrie 2008 privind migrarea de la Sistemul de Informații Schengen (SIS 1+) la Sistemul de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 299, 8.11.2008, p. 43).

## 12

În iunie 2010, Comisia a prezentat un calendar definitiv pentru finalizarea SIS II, care a fost aprobat de Consiliu<sup>12</sup>. Termenul fixat pentru martie 2013<sup>13</sup> a fost respectat și SIS II a fost lansat în aprilie 2013, cu o întârziere de peste șase ani față de data planificată inițial. După o lună de monitorizare intensivă, sistemul a devenit pe deplin operațional și a înlocuit SIS 1 în mai 2013.

**Până în 2007, Comisia nu a alocat suficient personal cu expertiza necesară pentru a gestiona în mod eficace activitatea de dezvoltare externalizată**

## 13

În opinia respondenților la chestionar, întârzierile se explică parțial și prin faptul că Comisia nu dispunea de suficient personal cu expertiza necesară pentru a asigura supravegherea eficace a contractelor. Ponderea atribuită de respondenți pentru această cauză a fost de 30 %<sup>14</sup> (a se vedea **figura 2**).

## 14

În 2002, echipa de proiect SIS II din cadrul Comisiei era formată din patru membri, sub supravegherea unui șef de unitate<sup>15</sup>. În 2003, echipei i s-au alăturat alte patru persoane<sup>16</sup>. La începutul proiectului, un reprezentant al DG Informatică a participat la unele reuniuni. Doar 10 % dintre respondenți consideră că, la începutul proiectului, Comisia alocase suficient personal cu competențele și experiența necesare pentru a finaliza cu succes sistemul SIS II.

## 15

O cerere adresată în 2005 conducerii superioare<sup>17</sup> în vederea alocării de resurse suplimentare descria o situație caracterizată de gestionarea unor crize permanente și de incapacitatea de a răspunde la problemele ridicate de țările membre. Personalul cu contracte pe termen scurt nu dispunea de expertiza și de competențele tehnice necesare. Lipsa de expertiză de la nivelul Comisiei a fost confirmată de către contractantul responsabil de asigurarea calității<sup>18</sup>. Aproape jumătate din personalul implicat în proiect era angajat pe baza unor contracte care urmau să expire în anul următor. Deși niciunul dintre membrii personalului Comisiei care au răspuns la chestionarul de audit nu considera că rata ridicată de rotație a personalului a reprezentat un obstacol pentru bunele relații cu părțile interesate, 49 % dintre respondenții din țările membre considerau că rotația personalului a reprezentat un obstacol în acest sens. În urma auditului realizat în 2006 de Serviciul de Audit Intern al Comisiei (IAS)<sup>19</sup>, s-a constatat că personalul implicat în proiectul SIS II era competent și dădea dovadă de angajament, deși era în mod constant suprasolicitat. Ulterior acestui audit, DG Afaceri Interne a alocat resurse suplimentare de personal pentru proiect. La sfârșitul anului 2007, sectorul responsabil de SIS II în cadrul DG Afaceri Interne era format din 12 funcționari permanenți, numărul acestora crescând la 17 în 2012<sup>20</sup>.

12 Regulamentul (UE) nr. 541/2010 al Consiliului din 3 iunie 2010 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1104/2008 privind migrarea de la Sistemul de Informații Schengen (SIS 1+) la Sistemul de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 155, 22.6.2010, p. 19) și Regulamentul (UE) nr. 542/2010 al Consiliului din 3 iunie 2010 de modificare a Deciziei 2008/839/JAI privind migrarea de la Sistemul de Informații Schengen (SIS 1+) la Sistemul de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 155, 22.6.2010, p. 23) au prelungit termenul până în martie 2013.

13 SEC(2010) 1138 final din 21 septembrie 2010.

14 Au fost invocate următoarele elemente:  
(a) Prea puțini dintre angajații Comisiei aveau experiență în gestionarea proiectelor IT de mari dimensiuni și în probleme legate de Schengen (9 %).  
(b) Performanța nesatisfăcătoare a principalului contractant responsabil de dezvoltare (9 %).  
(c) Litigii contractuale (5 %).  
(d) Comisia nu a monitorizat în mod eficace rezultatele principalului contractant responsabil de dezvoltare (4 %).  
(e) Comisia nu a comunicat cu claritate principalului contractant responsabil de dezvoltare care sunt nevoile legate de sistem (3 %).

15 SEC(2003) 206 final din 18 februarie 2003.

16 COM(2003) 771 final.

17 Notă din 16 septembrie 2005 adresată de managerul programului către directorul responsabil din cadrul Direcției Generale Justiție, Libertate și Securitate.

18 *Issue follow-up report* (raport în care sunt identificate problemele și sunt propuse acțiuni corective) elaborat de contractantul responsabil de asigurarea calității, august 2005.

19 Raport al Serviciului de Audit Intern referitor la managementul tehnologiei informației în cadrul DG Justiție, Libertate și Securitate (8 iunie 2006).

## 16

Faptul că, înainte de 2009, Comisia nu dispunea de personalul cu expertiza necesară a fost subliniată de către toate cele șase țări membre intervievate în cursul auditului. Două dintre ele, precum și principalul contractant responsabil de dezvoltare au sugerat că proiectul ar fi avut de câștigat din expertiza suplimentară în domeniul IT care era disponibilă în alte servicii ale Comisiei, de exemplu în cadrul DG Informatică. Comisia nu a dispus de o expertiză suficientă pentru a putea gestiona contractul cu eficacitate și pentru a asigura calitatea rezultatelor<sup>21</sup>.

## 17

La 22 octombrie 2004, contractul de dezvoltare a SIS II și a Sistemului de informații privind vizele (VIS – *Visa Information System*) a fost atribuit consorțiului HPS. La 18 noiembrie 2004, consorțiul a trebuit însă să își suspende activitatea legată de contract până la 31 ianuarie 2005, în așteptarea rezultatului unei contestații depuse de către un ofertant respins. Această întârziere inițială a fost o consecință a metodei utilizate de Comisie pentru evaluarea ofertelor, metodă care nu a demonstrat în mod concludent că a fost acceptată cea mai bună ofertă (a se vedea **caseta 1**). În cadrul unei ordonanțe privind măsurile provizorii, Curtea de Justiție a considerat că Comisia a săvârșit erori în evaluarea ofertelor, dar a respins cererea de aplicare a unor măsuri provizorii depusă de ofertantul respins, deoarece nu existau suficiente elemente de probă care să demonstreze că acesta din urmă ar avea de suferit un prejudiciu grav și ireparabil<sup>22</sup>.

- 20 La sfârșitul anului 2008, sectorul responsabil de SIS II era format din 12 persoane, iar la sfârșitul anului 2009, din 14 persoane. La sfârșitul anului 2010, sectorul era format din 13 persoane, acest număr ridicându-se la 16 la sfârșitul anului 2011. În plus, echipa includea agenți contractuali și experți naționali detașați. De exemplu, planul anual de gestionare pe 2008 al DG Justiție, Libertate și Securitate menționa nouă agenți contractuali și șase experți naționali detașați.
- 21 Raportul din iunie 2006 al Serviciului de Audit Intern, referitor la managementul tehnologiei informației în cadrul DG Justiție, Libertate și Securitate, a constatat că nu existau suficiente resurse de personal pentru a putea face față nivelului crescut de externalizare.
- 22 Ordonanța Președintelui Tribunalului de Primă Instanță, 31 ianuarie 2005, cauza T-447/04 R.

### Comisia a evaluat oferta câștigătoare ca fiind mai ieftină, deși, în realitate, aceasta propunea un preț mai mare

Ofertele au fost evaluate mai întâi pe baza calității (evaluarea tehnică) și apoi pe baza prețului (evaluarea financiară).

Dintre cele șapte oferte primite, HPS și ofertantul respins care a depus o contestație obținuseră cele mai bune rezultate în urma evaluării tehnice. Punctajele obținute de aceștia erau aproximativ egale. Punctajul acordat consorțiului HPS era cu 0,4 % mai mare decât punctajul ofertantului respins.

Ofertele acestor două societăți au făcut apoi obiectul evaluării financiare, ale cărei rezultate au fost combinate cu punctajul tehnic pentru a se obține un punctaj global.

În urma evaluării financiare, oferta prezentată de HPS a fost considerată ca fiind cu 43 % mai ieftină. Ca urmare, ea a obținut un punctaj global mai mare și contractul a fost atribuit consorțiului HPS.

Cu toate acestea, prețul propus în oferta HPS era, de fapt, cu 3,5 % mai mare decât cel propus de ofertantul respins (38,1 milioane de euro, în comparație cu 36,8 milioane de euro).

Comisia a evaluat oferta HPS ca fiind mai ieftină, deși aceasta era, de fapt, mai costisitoare, deoarece a împărțit contractul în 15 loturi. Comisia a calculat un punctaj separat pentru fiecare lot, pe baza raportului dintre ofertele celor doi contractanți. Ea a adunat apoi aceste punctaje (fără să aplice vreo ponderare și fără nicio distincție între prețurile fixe și obiectele care vor fi comandate separat, în funcție de necesități), obținând un punctaj financiar care nu reflecta aproape deloc oferta globală.

## 18

Comisia nu dispunea de suficient personal care să supravegheze în mod corespunzător contractul și să prevină rezultatele nesatisfăcătoare ale principalului contractant responsabil de dezvoltare<sup>23</sup>. În urma auditului realizat în 2006, Serviciul de Audit Intern al Comisiei (IAS) a criticat gestionarea proiectului SIS II, afirmând că nu se reușise să se asigure faptul că principalul contractant responsabil de dezvoltare va finaliza proiectul la timp și în conformitate cu specificațiile. Cinci dintre cele șase țări membre intervievate în

cursul auditului considerau că Comisia nu dispunea de o experiență suficientă pentru a evalua calitatea rezultatelor și pentru a monitoriza performanța contractantului. Numai 20 % dintre respondenții la chestionarul de audit considerau că, înainte de 2009, Comisia monitorizase în mod eficace rezultatele principalului contractant responsabil de dezvoltarea SIS II. Acest procentaj este de 72 % dintre respondenți pentru perioada de după 2009, ceea ce evidențiază o îmbunătățire a capacității Comisiei de a monitoriza calitatea în faza finală a proiectului.

23 Camera Lorzilor din Regatul Unit, Comisia pentru Uniunea Europeană, *9<sup>th</sup> Report of Session 2006-07, Schengen Information System II (SIS II), Report with Evidence* [Al 9-lea raport din sesiunea 2006-2007, Sistemul de Informații Schengen II (SIS II), Raport însoțit de elemente de probă], 2 martie 2007. Comisia și-a exprimat regretul cu privire la faptul că nu a reușit să asigure în mod optim supravegherea necesară în relațiile sale cu principalul contractant responsabil de dezvoltare. Având în vedere resursele de personal de care dispunea la acel moment, Comisia a precizat că nu a putut supraveghea contractul în mod corespunzător, astfel încât să prevină rezultatele nesatisfăcătoare ale principalului contractant responsabil de dezvoltare.

## 19

Comisia a aprobat rezultatele testelor pe baza feedbackului din partea principalului contractant responsabil de dezvoltare și a contractantului responsabil de asigurarea calității. Eșecul testelor operaționale realizate la sfârșitul anului 2008 (acestea fiind primele testări ale sistemului central și ale sistemelor naționale care implicau țările membre) a pus în evidență probleme existente în sistem. În faza finală a proiectului, capacitatea Comisiei de a evalua calitatea rezultatelor prin teste de acceptanță a sistemului s-a ameliorat<sup>24</sup> (a se vedea **figura 3**).

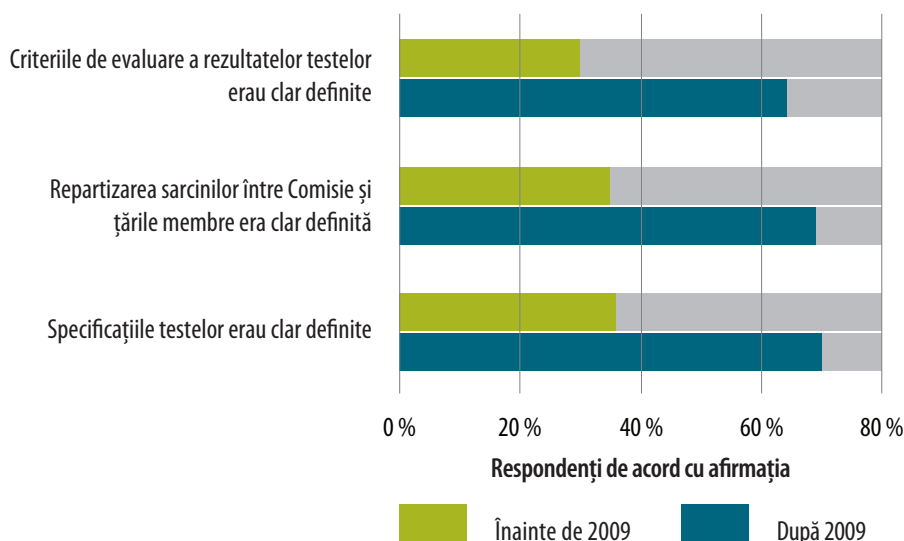
## 20

Toate cele șase țări membre intervievate considerau că, începând din 2009, Comisia și-a îmbunătățit modul de gestionare și de comunicare. Echipa care a gestionat faza finală a proiectului includea mai multe persoane care dispuneau de experiență în dezvoltarea de proiecte IT de mari dimensiuni și de cunoștințe referitoare la Sistemul de Informații Schengen (de exemplu, din cadrul DG Impozitare și Uniune Vamală, din țările membre sau chiar din etapa anterioară a proiectului SIS II). O treime dintre respondenții la chestionarul de audit considerau că, pe durata de viață a proiectului în ansamblul său, Comisia a alocat resurse suficiente de personal cu competențele și experiența necesare pentru a finaliza cu succes sistemul SIS II. Aceasta era o îmbunătățire semnificativă, în comparație cu procentajul de doar 10 % dintre respondenți care răspunseseră pozitiv la această întrebare în legătură cu începutul proiectului (a se vedea punctul 14).

24 În concluziile sale din 26 și 27 februarie 2009, Consiliul Justiției și Afaceri Interne a salutat revizuirea metodei de testare a SIS II, care garantează o implicare sporită a statelor membre în definirea și gestionarea testelor.

Figura 3

### Îmbunătățiri în cadrul procedurilor de testare începând din 2009



Sursa: Chestionarul de audit trimis părților interesate din cadrul SIS II.

**Relațiile de lucru dintre unele țări membre și Comisie au fost nesatisfăcătoare la început și, înainte să înființeze Consiliul pentru gestionarea programului global, Comisia nu a reușit să valorifice experiența tuturor utilizatorilor finali**

**21**

Respondenții la chestionar considerau că relațiile de lucru nesatisfăcătoare cu părțile interesate și lipsa de angajament a unor țări membre explică o parte a întârzierilor. Ponderea atribuită de respondenți pentru această cauză a fost de 17 %<sup>25</sup> (a se vedea **figura 2**).

**22**

Interviurile cu țările membre au pus în evidență relațiile dificile cu Comisia. Acestea au descris, de exemplu, modul în care Comitetul SISVIS (a se vedea punctul 27) a devenit o arenă pentru diverse dispute. În răspunsurile la chestionar, doar 15 % dintre respondenți (niciunul din partea Comisiei) au afirmat că, înainte de 2009, reuniunile privind proiectul SIS II s-au desfășurat într-un climat constructiv (a se vedea **figura 4**).

**23**

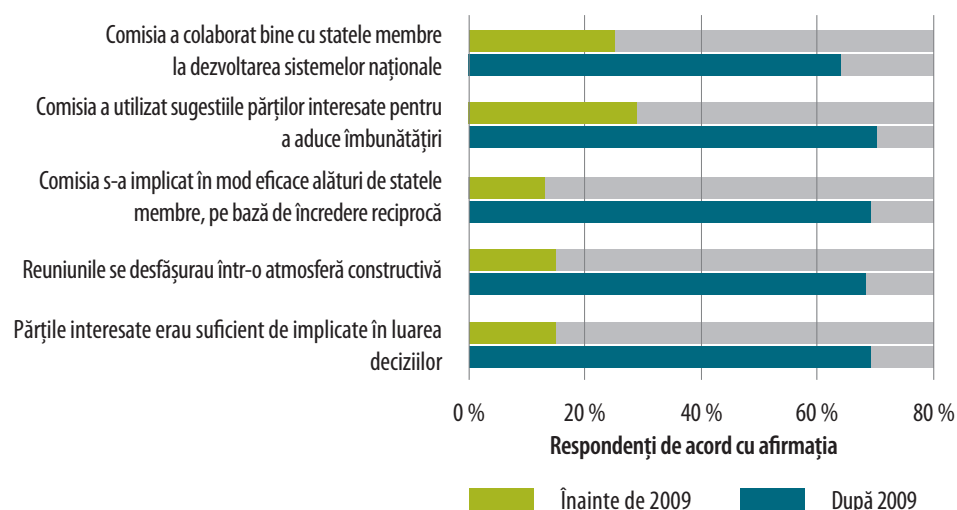
Mediul în care a fost dezvoltat SIS II înainte de 2009 contrastează cu mediul în care DG Impozitare și Uniune Vamală a dezvoltat un alt sistem IT de mari dimensiuni la acea dată (a se vedea **caseta 2**).

25 Au fost invocate următoarele elemente:

- (a) Opoziția sau lipsa de angajament față de proiect din partea unor țări membre (8 %).
- (b) Relații de lucru nesatisfăcătoare între părțile interesate (5 %).
- (c) SIS II nu era important din punct de vedere strategic, în special după implementarea SISone4all (4 %).

**Figura 4**

## Relații de lucru nesatisfăcătoare între unele țări membre și Comisie înainte de 2009



Sursa: Chestionarul de audit trimis părților interesate din cadrul SIS II.

## Factori-cheie ai succesului în dezvoltarea de sisteme informatice în cadrul DG Impozitare și Uniune Vamală

DG Impozitare și Uniune Vamală a dezvoltat cu succes o serie de sisteme IT de mari dimensiuni pentru țările participante, utilizând metodologia TEMPO<sup>26</sup>. Raportul din 2006 al Serviciului de Audit Intern al Comisiei referitor la sistemele IT de mari dimensiuni în cadrul DG Impozitare și Uniune Vamală considera că dezvoltarea noului sistem computerizat de tranzit (NCTS) este un exemplu de bune practici în gestionarea de proiecte. Acest sistem permite schimbul de mesaje electronice între birourile vamale din țările participante cu privire la mărfurile importate, pentru a contribui la asigurarea faptului că taxele vamale sunt plătite la destinația finală. Comisia a considerat că NCTS era comparabil ca dimensiune cu proiectul SIS II<sup>27</sup>.

DG Impozitare și Uniune Vamală consideră că cei mai importanți factori pentru succesul dezvoltării de proiecte IT de mari dimensiuni, cum ar fi NCTS, sunt comunicarea și dezvoltarea de relații atât formale, cât și informale cu țările participante pentru a crea un climat de încredere și de cooperare și o voință comună de a obține rezultate.

26 TEMPO (TAXUD electronic management for projects online) este o metodologie de gestionare online a proiectelor, elaborată de DG Impozitare și Uniune Vamală.

27 COM(2001) 720 final din 18 decembrie 2001, secțiunea 5.1.2 din anexa 1, și COM(2003) 771, secțiunea 5.1.2 din anexa 3.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza interviurilor cu reprezentanți ai DG Impozitare și Uniune Vamală.

## 24

O serie de factori au contribuit la lipsa de angajament din partea unora dintre țările membre și la relațiile de lucru nesatisfăcătoare:

- (a) Comisia nu era un utilizator al sistemului și, chiar dacă a recrutat experți din țările membre, nu dispunea de cunoștințe detaliate despre practicile utilizatorilor finali, cunoștințe necesare pentru a înțelege nevoile operaționale și cerințele utilizatorilor.
- (b) Comisia nu a reușit să valorifice experiența tuturor țărilor membre care erau utilizatorii finali ai sistemului și care cunoșteau sistemul existent. Deși existau o serie de reuniuni în cadrul cărora țările membre puteau prezenta Comisiei opiniile lor în calitate de utilizatori finali (de exemplu, reuniunile managerilor naționali de proiect, reuniunile Comitetului SIS II, reuniunile „Prietenilor SIS II” și reuniunile Grupului de acțiune SIS II), Comisia nu s-a implicat în mod eficace alături de țările membre înainte de 2009 și acestea s-au simțit excluse din procesul decizional (a se vedea **figura 4**). În opinia celor șase țări membre intervievate, punctele de vedere ale utilizatorilor finali nu au fost luate suficient în considerare.

- (c) Comisia a oferit țărilor membre un cadru pentru a putea comunica cu principalul contractant responsabil de dezvoltare. Cu toate acestea, cinci din cele șase țări membre intervievate considerau că acest cadru nu era eficace. În ciuda numeroaselor cereri primite de la țările membre, Comisia nu le-a trimis o copie a principalului contract de dezvoltare decât atunci când a primit o recomandare în acest sens din partea Serviciului său juridic în 2009.
- (d) Unele țări membre nu erau convinse că SIS II era necesar.
- (e) Calitatea slabă a rezultatelor a afectat încrederea țărilor membre în capacitatea Comisiei de a finaliza SIS II (a se vedea punctul 16).

## 25

Chestionarul a arătat că relațiile cu țările membre s-au ameliorat după 2009 (a se vedea **figura 4**). Mai multe motive au stat la baza acestei schimbări:

- (a) Comisia a înființat, în 2009, Consiliul pentru gestionarea programului global (GPMB – *Global Project Management Board*), ceea ce a permis utilizatorilor finali din țările membre să contribuie cu viziunea și experiența lor la faza finală a proiectului. La reuniunile săptămânale ale GPMB participau Comisia, experți din până la opt țări membre (reprezentând utilizatorii finali, mai degrabă decât propria țară) și contractanții. Reuniunile GPMB au permis interacțiuni mai frecvente între țările membre și principalul contractant responsabil de dezvoltare.

- (b) Comisia și-a îmbunătățit modul de gestionare și de comunicare (a se vedea punctul 20).
- (c) Comparația realizată în 2009 cu un scenariu alternativ a furnizat unele justificări suplimentare pentru continuarea proiectului SIS II (a se vedea punctul 63).
- (d) Principalul contractant responsabil de dezvoltare a prezentat rezultate mai bune în faza finală a proiectului, începând din 2010 (a se vedea punctul 41).

## Nu era clar pentru toate părțile interesate cine lua deciziile-cheie

## 26

În reexaminarea efectuată în 2011 cu privire la dezvoltarea SIS II<sup>28</sup>, Centrul de Studii Politice Europene (CEPS) a prezentat o descriere a cadrului de guvernare al proiectului (a se vedea **figura 5**).

## 27

În conformitate cu legislația din 2001, Comisiei i s-a încredințat responsabilitatea de a dezvolta SIS II, beneficiind de asistența Comitetului SISVIS. În cazul în care comitetul nu era de acord cu anumite măsuri propuse de Comisie, Consiliul putea solicita Comisiei să își reexamineze propunerea<sup>29</sup>. Potrivit constatărilor auditului realizat în 2006 de Serviciul de Audit Intern al Comisiei, capacitatea Comisiei de a aborda aspectele operaționale era limitată de mecanismele de coordonare a proiectului.

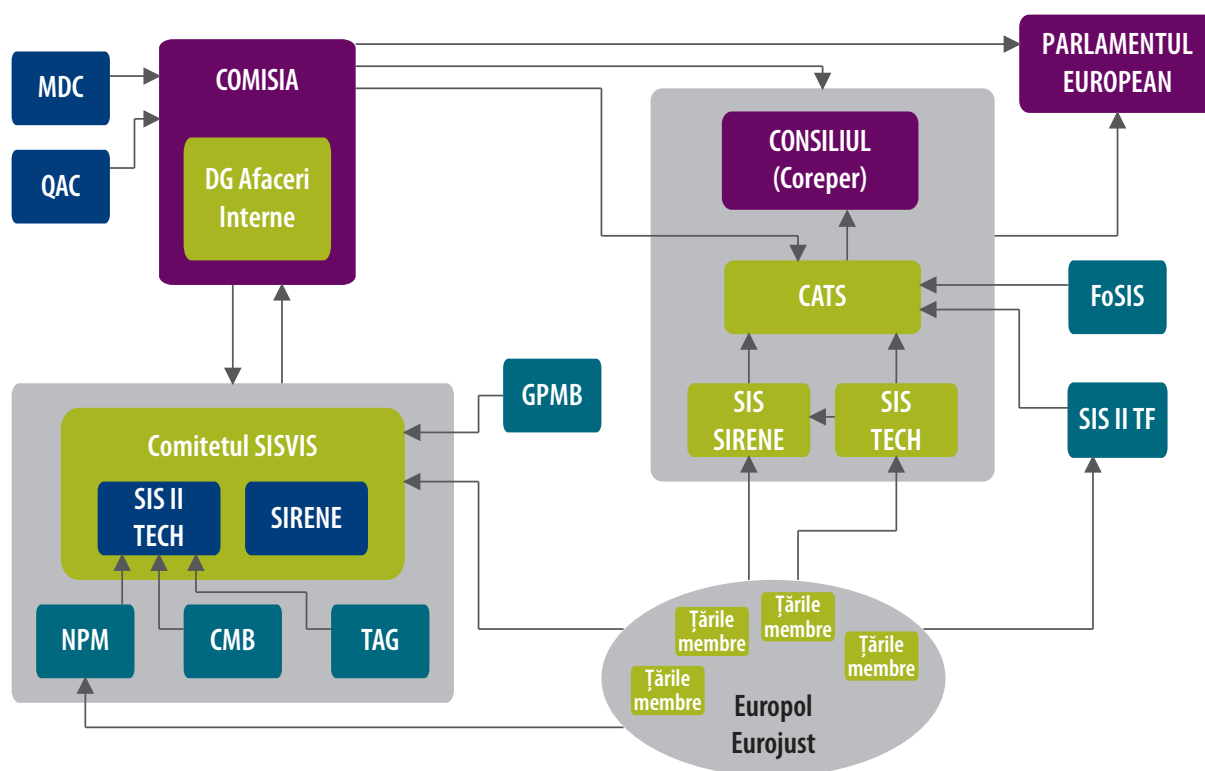
28 *The Difficult Road to the Schengen Information System II*, Joanna Parkin, Centrul pentru Studii Politice Europene, aprilie 2011.

29 Comitetul SISVIS a asistat Comisia la dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) și a Sistemului de informații privind vizele (VIS). Decizia 2001/886/JAI a Consiliului a prevăzut două proceduri de luare a deciziilor:

- (i) o procedură de reglementare pentru decizii majore legate de arhitectura SIS II, de protecția datelor, de aspectele cu implicații financiare sau tehnice importante pentru țările membre și de probleme de securitate. În cazul în care comitetul nu era de acord cu măsurile propuse de Comisie, Consiliul putea solicita Comisiei să își reexamineze propunerea;
- (ii) o procedură de gestionare pentru toate celelalte aspecte. În cazul în care comitetul nu era de acord cu măsurile propuse de Comisie, Consiliul putea lua o decizie diferită.

## Figura 5

## Cadrul de guvernantă al SIS II începând din 2010



**Note:**

Săgețile indică sensul de raportare.

|                               |                                                                                                  |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Țările membre</b>          | Țările membre ale spațiului Schengen                                                             |
| <b>FoSIS</b>                  | Prietenii SIS II                                                                                 |
| <b>SIS II TF</b>              | Grupul de acțiune SIS II                                                                         |
| <b>SIS TECH</b>               | Grupul de lucru pentru chestiuni Schengen (configurația SIS TECH)                                |
| <b>SIS SIRENE</b>             | Grupul de lucru pentru chestiuni Schengen (configurația SIS SIRENE)                              |
| <b>CATS</b>                   | Comitetul prevăzut la articolul 36                                                               |
| <b>NPM</b>                    | Reuniunea managerilor naționali de proiecte                                                      |
| <b>GPMB</b>                   | Consiliul pentru gestionarea programului global                                                  |
| <b>MDC</b>                    | Principalul contractant responsabil de dezvoltare                                                |
| <b>QAC</b>                    | Contractantul responsabil de asigurarea calității                                                |
| <b>TAG</b>                    | Grupul consultativ privind testele (grup de lucru consultativ al Comitetului SISVIS)             |
| <b>CMB</b>                    | Comitetul de gestionare a modificărilor (grup de lucru consultativ al Comitetului SISVIS)        |
| <b>Comitetul SISVIS (VIS)</b> | Comitetul care asistă Comisia la dezvoltarea SIS II și a Sistemului de informații privind vizele |
| <b>SIS II TECH</b>            | Configurația SIS II TECH a Comitetului SISVIS                                                    |
| <b>SIRENE</b>                 | Configurația SIRENE a Comitetului SISVIS                                                         |

*Sursa:* Centrul de Studii Politice Europene și DG Afaceri Interne.

## 28

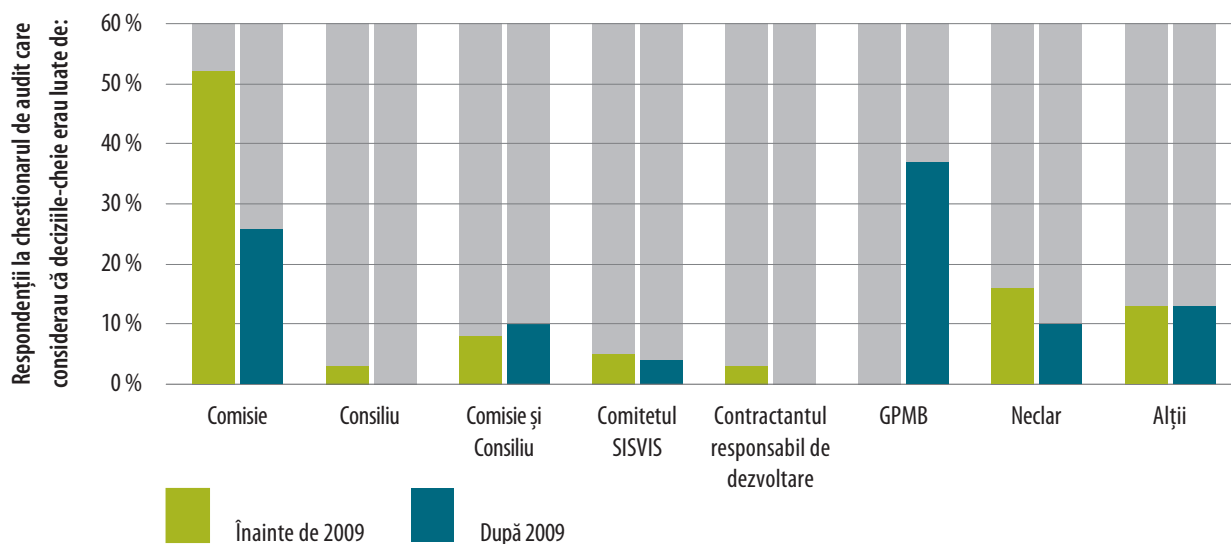
Nu toate părțile interesate din cadrul SIS II știau cu claritate cine lua deciziile-cheie în practică. Deși se întocmeau procese-verbale ale reuniunilor Comitetului SISVIS, nu exista niciun registru al deciziilor care să permită urmărirea și înțelegerea cu ușurință a elementelor care au stat la baza tuturor deciziilor importante. Jumătate dintre respondenții la chestionarul de audit considerau că, în perioada de dinainte de 2009, deciziile-cheie erau luate de către Comisie (a se vedea **figura 6**). După crearea Consiliului pentru gestionarea programului global în 2009, acest procentaj a scăzut la 24 %. Deși era vorba de un organism consultativ mai degrabă decât de un organ de decizie, 34 % dintre respondenți considerau că acest consiliu lua deciziile-cheie. În opinia respondenților la chestionar, procesul decizional complex și neclar explică unele întârzieri. Ponderea atribuită de respondenți pentru această cauză a fost de 11 % (a se vedea **figura 2**).

## Cerințele privind sistemul nu au fost suficient de stabile înainte de faza finală a proiectului

## 29

Respondenții la chestionar considerau că instabilitatea cerințelor privind sistemul explică o parte din întârzierile înregistrate de proiect. Ponderea acordată de respondenți pentru această cauză a fost de 22 % (a se vedea **figura 2**).

**Figura 6** Percepțiile părților interesate cu privire la cine lua deciziile-cheie în practică



Sursa: Chestionarul de audit trimis părților interesate din cadrul SIS II.

### 30

Caietul de sarcini, publicat în iunie 2003, conținea o primă descriere a arhitecturii sistemului și a cerințelor funcționale, tehnice, de performanță și de migrare. Pe baza acestui caiet de sarcini, contractul de dezvoltare a sistemului central a fost atribuit consorțiului HPS în octombrie 2004. Acesta a demarat activitățile aferente fazei I<sup>30</sup>, și anume proiectarea specificațiilor detaliate. Schimbările ulterioare aduse cerințelor privind sistemul au impus însă modificări ale contractului de dezvoltare, care au contribuit la apariția unor întârzieri.

### 31

De exemplu, în decembrie 2006, legislația privind instituirea, funcționarea și utilizarea SIS II a inclus o nouă funcție, referitoare la exonerarea temporară de la obligația ca datele transferate din SIS 1 să respecte dispozițiile legislației privind SIS II, pentru a răspunde nevoilor utilizatorilor. S-a acordat astfel țărilor membre o perioadă de trei ani pentru a se asigura că alertele transferate din SIS 1 respectă dispozițiile prevăzute de legislație<sup>31</sup>. Această funcție nu făcea parte din

caietul de sarcini și a fost încorporată printr-un act adițional la contract<sup>32</sup>.

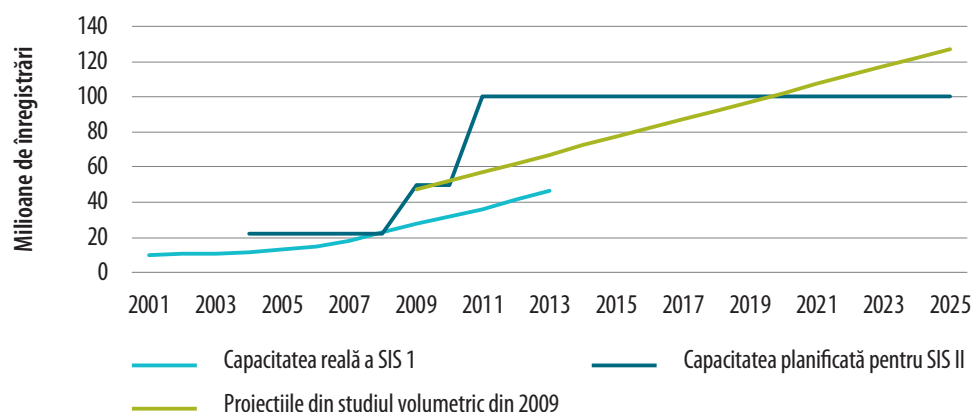
### 32

Unele modificări, cum ar fi creșterea capacității, erau legate parțial de durata mai lungă decât se prevăzuse a proiectului. Contractul inițial din 2004 privea un sistem care urma să fie lansat în 2006 și care era capabil să gestioneze 15 milioane de alerte, existând posibilitatea de a se mări această capacitate până la 22 de milioane de alerte fără să fie necesare modificări tehnice. După 2007, rata de creștere a numărului de alerte a cunoscut o creștere importantă, ceea ce a condus la modificarea cerințelor privind capacitatea sistemului. Actul adițional pentru faza finală a proiectului privea un sistem capabil să gestioneze 70 de milioane de alerte, cu posibilitatea de a mări această capacitate la 100 de milioane de alerte, pe baza proiecțiilor prezentate într-un studiu volumetric efectuat de Comisie în 2009. La momentul migrării în aprilie 2013, existau 46 de milioane de alerte. **Figura 7** prezintă evoluția numărului de înregistrări din baza de date SIS.

- 30 Contractul a fost divizat în două faze: faza I acoperea proiectarea tehnică, iar faza II privea dezvoltarea și livrarea sistemului.
- 31 Articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 381, 28.12.2006, p. 4) și articolul 70 alineatul (1) din Decizia 2007/533/JAI a Consiliului din 12 iunie 2007 privind înființarea, funcționarea și utilizarea Sistemului de Informații Schengen de a doua generație (SIS II) (JO L 205, 7.8.2007, p. 63).
- 32 Actul adițional nr. 4 din 30 aprilie 2008 la contractul JAI-C3-2003-01.

Figura 7

### Evoluția numărului de înregistrări din baza de date SIS



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza statisticilor Consiliului, a documentației legate de SIS II și a studiului volumetric efectuat de Comisie în 2009.

## Secțiunea 2 – Costul dezvoltării sistemului central și a rețelei a crescut de la 23 de milioane de euro la 189 de milioane de euro

### Criterii de audit

#### 33

În cadrul auditului s-a examinat dacă:

- (a) Comisia întocmise un buget inițial realist;
- (b) Comisia evitase întârzierile care provocau creșterea costurilor;
- (c) Comisia se asigurase că contractantul va livra la timp produsele și că acestea vor prezenta calitatea necesară;

(d) cerințele fuseseră stabile;

(e) orice activitate suplimentară prezenta un bun raport costuri-beneficii.

### Comisia nu și-a actualizat proiectul de buget global din 2003 decât în 2010

#### 34

În iunie 2001, Consiliul a estimat costul dezvoltării SIS II la 14,6 milioane de euro. În comunicarea Comisiei din decembrie 2001<sup>33</sup>, această sumă se ridica la 23 de milioane de euro. Doi ani mai târziu, Comisia a estimat că proiectul va costa 35,3 milioane de euro<sup>34</sup>. La sfârșitul proiectului, în 2013, costul estimat pentru dezvoltarea sistemului se ridica la 188,6 milioane de euro (a se vedea **figura 8**).

33 COM(2001) 720 final.

34 COM(2003) 771 final.

Figura 8

### Evoluția bugetului SIS II

(în milioane de euro)

|                                                  | Regulamentul și Decizia Consiliului din 2001 | Comunicarea Comisiei din 2001 | Comunicarea Comisiei din 2003 | Documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2010 | Angajamente la sfârșitul proiectului - aprilie 2013 |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Proiectare, dezvoltare și migrare                | 14,6                                         | 17,2                          | 31,3                          | 124,5                                                | 122,8                                               |
| Rețea                                            |                                              | 1,0                           |                               |                                                      | 45,3                                                |
| <b>Total contracte</b>                           | <b>14,6</b>                                  | <b>18,2</b>                   | <b>31,3</b>                   | <b>124,5</b>                                         | <b>168,1</b>                                        |
| Personalul Comisiei și cheltuieli administrative | nu există date                               | 4,8                           | 4,0                           | 20,5                                                 | 20,5<br>(pe baza estimării din 2010)                |
| <b>Total</b>                                     | <b>14,6</b>                                  | <b>23,0</b>                   | <b>35,3</b>                   | <b>145,0</b>                                         | <b>188,6</b>                                        |

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentației referitoare la SIS II.

## 35

Comisia a subliniat faptul că estimarea sa inițială a costurilor, din 2001, bazată pe informațiile disponibile la momentul respectiv, era provizorie. Comisia a descris această estimare ca fiind o ipoteză de lucru. Estimarea a fost actualizată în decembrie 2003 pentru a ține seama de unele informații mai recente, inclusiv de studiul de fezabilitate. Ea a rămas însă o ipoteză de lucru, care ar putea crește din cauza deciziilor privind cerințele utilizatorilor sau din cauza necesității unui sprijin extern în vederea respectării calendarului strict.

## 36

Comisia nu a prezentat o estimare revizuită mai realistă atunci când a avut la dispoziție informații mai complete cu privire la structura sistemului și a rețelei și când a conștientizat dificultatea și complexitatea care caracterizau proiectul și mediul acestuia. De exemplu, costul rețelei a fost estimat la 1 milion de euro în 2001 și nu a fost inclus în estimările din 2003, pe baza faptului că acest cost era inclus în altă parte în bugetul comunitar. În mai 2005, Comisia a prezentat un buget de 132 de milioane de euro pentru **costurile de funcționare** ale SIS II în perioada 2007-2013, în urma lansării planificate a sistemului la începutul anului 2007<sup>35</sup>. Acesta conținea informații potrivit cărora costul rețelei pentru o linie specială de conexiune cu punctele naționale de acces din cadrul SIS II se va ridica la 6 milioane de euro pe an. Nu a existat însă nicio altă prezentare a bugetului global al proiectului pentru **dezvoltarea** SIS II până în 2010, când Comisia a prezentat angajamentele existente până la momentul respectiv și costurile probabile necesare pentru finalizarea SIS II<sup>36</sup>.

## 37

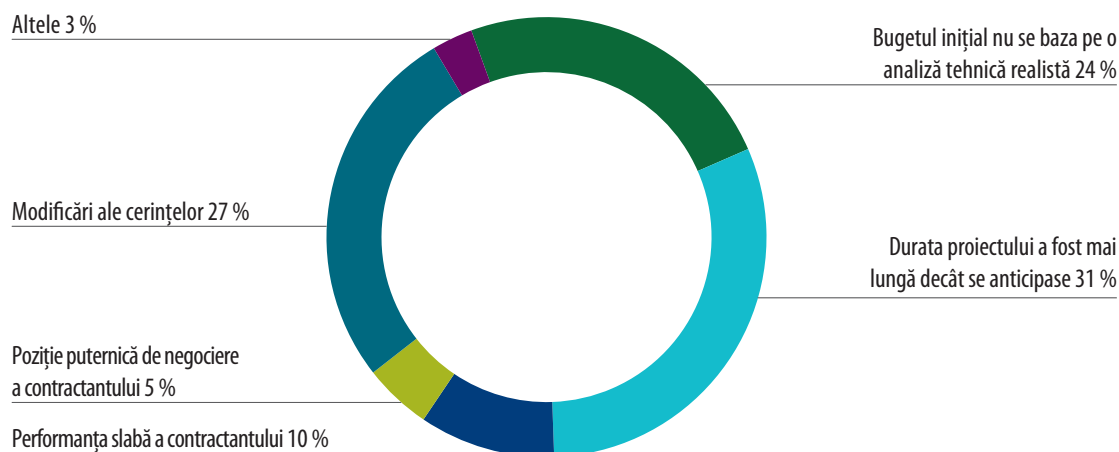
Majoritatea respondenților nu erau implicați în proiectul SIS II în 2001, dar 57 % dintre aceștia considerau că bugetul inițial de 23 de milioane de euro prevăzut pentru proiect era nerealist, pe baza informațiilor disponibile la momentul respectiv. De exemplu, acest buget, ca și estimarea revizuită din 2003 se bazau pe un termen-limită nerealist (a se vedea punctele 9 și 10). Respondenții la chestionarul de audit au fost rugați să acorde o pondere cauzelor de la baza creșterii costurilor de dezvoltare a sistemului central. În opinia lor, o parte din creștere se explică prin faptul că bugetul inițial nu se baza pe o analiză tehnică realistă. Ponderea acordată de respondenți pentru această cauză a fost de 24 % (a se vedea **figura 9**).

35 COM(2005) 236 final din 31 mai 2005 și COM(2005) 236 final/2 din 23 august 2005. Pachetul bugetar de 132 de milioane de euro prevăzut în fișa financiară acoperea costurile de funcționare ale sistemului central SIS II și ale rețelei și includea, de asemenea, 40 de milioane de euro pentru dezvoltarea și funcționarea unui motor de căutare bazat pe elemente biometrice de identificare.

36 SEC(2010) 436 final din 12 aprilie 2010.

Figura 9

### Cauze ale creșterii costurilor sistemului central SIS II



Sursa: Chestionarul de audit trimis părților interesate din cadrul SIS II.

### Întârzierile apărute în realizarea SIS II au condus la creșterea costurilor

#### 38

Inițial, finalizarea SIS II era planificată pentru luna decembrie 2006, pentru a răspunde nevoilor noilor țări membre, dar sistemul a fost finalizat în luna aprilie 2013, cu o întârziere de peste șase ani (a se vedea punctele 9-32). În opinia respondenților la chestionar, prelungirile pe perioade mari de timp ale termenului-limită de finalizare explică o parte din creșterea costurilor. Ponderea acordată de respondenți

pentru această cauză a fost de 31 % (a se vedea **figura 9**). O durată mai lungă a proiectului a dus la creșterea anumitor costuri, cum ar fi cele legate de asigurarea calității și de utilizarea rețelei. Deși principalul contract de dezvoltare prevedea dezvoltarea SIS II la un preț fix, întârzierile au impus, de exemplu, necesitatea unor actualizări (a se vedea punctul 43) și necesitatea unei capacități sporite pentru a gestiona creșterea considerabilă a numărului de alerte începând din 2007 (a se vedea punctul 32). Factorii care au contribuit la întârzierile înregistrate în dezvoltarea SIS II au contribuit, așadar, și la creșterea costurilor.

**În prima parte a proiectului, principalul contractant responsabil de dezvoltare a livrat un sistem cu performanțe nesatisfăcătoare**

**39**

Comisia nu a dispus de resurse suficiente pentru a supraveghea în mod eficace principalul contractant responsabil de dezvoltare (a se vedea punctul 18). În 2005, țările membre au subliniat calitatea slabă a primelor documente emise de HPS<sup>37</sup>. Cinci dintre cele șase țări membre intervievate, precum și contractantul responsabil de asigurarea calității considerau că specificațiile inițiale furnizate de HPS erau de slabă calitate. Eșecul testelor operaționale ale sistemului efectuate în decembrie 2008 a arătat că HPS livrase un sistem cu performanțe nesatisfăcătoare (a se vedea punctul 19). Incapacitatea sa de a livra sistemul la timp și la nivelul de calitate cerut a contribuit la întârzierile înregistrate de proiect, care au condus la creșterea costurilor (a se vedea punctul 38). Respondenții la chestionar considerau că o parte din creșterea costurilor a fost cauzată de performanțele slabe ale principalului contractant responsabil de dezvoltare. Ponderea acordată de respondenți pentru această cauză a fost de 10 % (a se vedea **figura 9**).

**40**

Comisia a putut impune consorțiului HPS doar daune-interese în valoare de 390 000 de euro [ceea ce înseamnă mai puțin de 0,5 % din valoarea finală a contractului de 82,4 milioane de euro<sup>38</sup> (a se vedea punctul 44)] pentru motivul specific că nu a prezentat la timp raportul privind testele operaționale ale sistemului. Alte probleme de performanță nu au făcut obiectul unor sancțiuni financiare<sup>39</sup>.

**41**

Principalul contractant responsabil de dezvoltare a trecut primul test de referință în martie 2010 și a implementat cu succes faza finală a proiectului, inclusiv al doilea test de referință în mai 2012 (a se vedea punctul 63). Deși doar 11 % dintre respondenții la chestionar considerau că Comisia s-a implicat în mod eficace alături de principalul contractant responsabil de dezvoltare în perioada de dinainte de 2009, această proporție este de 64 % pentru perioada de după 2009. Patru dintre cele șase țări membre intervievate în cursul auditului au făcut remarci cu privire la impactul pozitiv al modificării echipei de conducere a principalului contractant responsabil de dezvoltare în vederea implementării fazei finale a proiectului începând din 2010.

**Modificările aduse cerințelor privind sistemul au dus la creșterea costurilor**

**42**

În opinia respondenților la chestionar, o parte din creșterea costurilor a fost cauzată de cerințele suplimentare introduse sau de modificarea cerințelor, cum ar fi introducerea funcției referitoare la exonerarea temporară de la obligația ca datele transferate din SIS 1 să respecte dispozițiile legislației privind SIS II sau creșterea capacității (a se vedea punctele 31 și 32). Ponderea acordată de respondenți pentru această cauză a fost de 27 % (a se vedea **figura 9**).

37 Observații legate de raportul Comisiei privind progresele realizate în legătură cu SIS II, notă a Consiliului Uniunii Europene adresată Grupului de lucru SIS-SIRENE de către Grupul de lucru SIS-TECH, 8861/05 din 13 mai 2005.

38 Pentru contractul aferent VIS încheiat cu HPS, care a fost combinat cu contractul SIS II, Comisia a impus daune-interese în valoare de aproximativ 9 milioane de euro, ceea ce reprezintă peste 20 % din valoarea contractului VIS.

39 Raportul din iunie 2006 al Serviciului de Audit Intern, referitor la managementul tehnologiei informației în cadrul DG Justiție, Libertate și Securitate, observa că, în opinia direcției generale, calitatea rezultatelor prezentate era insuficientă. Raportul recomandă ca plățile efectuate pentru rezultate să reflecte mai bine activitatea realizată și ca viitoarele contracte să dispună de un mecanism eficace de penalități pentru a asigura livrarea la timp a unor rezultate care să respecte standardele elementare de calitate.

## 43

Modificările aduse cerințelor au necesitat încheierea de acte adiționale la principalul contract de dezvoltare și au avut implicații legate de costuri. Funcția referitoare la exonerarea temporară de la obligația ca datele transferate din SIS 1 să respecte dispozițiile legislației privind SIS II a costat 505 000 de euro. Cel mai important act adițional a fost actul nr. 15 din decembrie 2010, în valoare de 35,0 milioane de euro, pentru faza finală a proiectului. Acest act adițional a determinat o redevoltare majoră a sistemului<sup>40</sup> și a integrat noi cerințe privind capacitatea sistemului, performanța, strategiile de testare, documentul de control al interfeței, actualizările software-ului și migrația sistemului<sup>41</sup>.

## Comisia a majorat valoarea principalului contract de dezvoltare de la 20 de milioane de euro la 82 de milioane de euro, prin intermediul unor acte adiționale negociate

## 44

Valoarea contractului inițial încheiat cu HPS în octombrie 2004 pentru dezvoltarea SIS II a fost de 20,3 milioane de euro<sup>42</sup>. Contractul prevedea un preț fix și nu specifica prețuri pentru pachete de lucru mai mici, definite cu atenție, care ar fi putut fi utilizate ca bază pentru ajustarea proiectului fără să fie necesare renegocieri. Actele adiționale la contract au mărit de patru ori valoarea acestuia, ajungându-se la 82,4 milioane de euro în 2013<sup>43</sup>.

**Figura 10** prezintă evoluția valorii contractului principal încheiat pentru dezvoltarea SIS II.

40 Concluziile primei reuniuni a Comitetului de evaluare privind procedura negociată C2-2009-01 SIS II, 17 septembrie 2010.

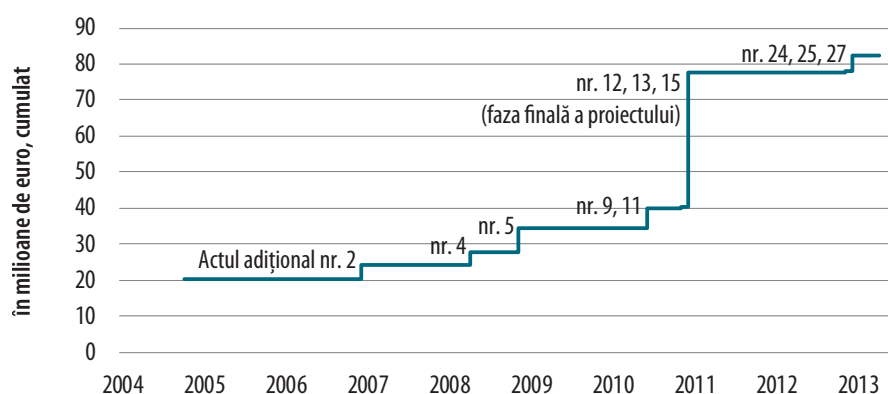
41 SEC(2010) 1138 final.

42 3,3 milioane de euro pentru faza I (proiectarea tehnică detaliată) și 17,0 milioane de euro pentru faza II (dezvoltarea sistemului și livrarea).

43 În total, au existat 27 de acte adiționale la principalul contract pentru dezvoltarea SIS II și a VIS (contractele pentru ambele sisteme au fost combinate într-un singur acord).

Figura 10

## Valoarea contractului principal încheiat pentru dezvoltarea SIS II



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza actelor adiționale la contractul SIS II.

## 45

Actele adiționale convenite între 2006 și 2008 au crescut cu 14,1 milioane de euro (69 %) valoarea contractului încheiat cu principalul contractant responsabil de dezvoltare, până la 34,4 milioane de euro (a se vedea **figura 10**). Înainte de prima majorare de 4 milioane de euro efectuată în decembrie 2006 (actul adițional nr. 2), DG Afaceri Interne a solicitat opinia DG Buget cu privire la măsura în care ar putea negocia o creștere a valorii contractului cu contractantul. DG Buget a precizat că, în conformitate cu articolul 126 alineatul (1) litera (e) din Normele de aplicare a Regulamentului financiar, DG Afaceri Interne poate negocia acte adiționale pentru servicii suplimentare care nu au fost incluse în contractul inițial, dar care au devenit necesare. În conformitate cu acest articol, valoarea totală a actelor adiționale nu poate depăși 50 % din valoarea contractului inițial<sup>44</sup>. Valoarea inițială a contractului SIS II era de 20,3 milioane de euro, deci valoarea totală a actelor adiționale convenite în temeiul articolului 126 alineatul (1) litera (e) nu putea depăși 10,2 milioane de euro.

## 46

În 2008, valoarea totală a actelor adiționale a atins limita de 50 %. DG Afaceri Interne a negociat acte adiționale ulterioare în temeiul articolului 126 alineatul (1) litera (b) din Normele de aplicare a Regulamentului financiar<sup>45</sup>. Acest articol nu prevedea niciun plafon pentru valoarea totală a actelor adiționale. El era însă aplicabil doar atunci când contractul putea fi atribuit numai unui anumit agent economic (situație cunoscută sub denumirea de „blocaj tehnic”).

## 47

În caietul de sarcini pentru SIS II, sistemul nu fusese gândit sub formă de module constitutive care să poată fi reutilizate cu ușurință de către un alt contractant<sup>46</sup>. Din motive tehnice, DG Afaceri Interne a decis că contractul pentru modificarea din 2010, în valoare de 35,0 milioane de euro, pentru faza finală a proiectului, putea fi atribuit doar principalului contractant responsabil de dezvoltare, HPS. DG Afaceri Interne a considerat că niciun alt contractant nu ar fi fost în măsură să furnizeze SIS II la calitatea necesară și în termenul prevăzut, pentru același preț. În plus, o nouă procedură de atribuire ar fi necesitat o perioadă mai lungă de timp. Mai mult, Comisia a considerat că, deoarece contractul SIS II era combinat cu contractul pentru Sistemul de informații privind vizele (VIS), rezilierea contractului pentru SIS II ar fi putut avea un efect perturbator asupra dezvoltării sistemului VIS.

## 48

Comisia a considerat că, din punctul de vedere al bunei gestiuni financiare, organizarea unei noi proceduri concurențiale de atribuire nu se justifică. Prin urmare, Comisia a mărit valoarea contractului, de la 20,3 milioane de euro la 82,4 milioane de euro<sup>47</sup>, în condițiile în care contractantul respectiv livrase în 2008 un sistem cu performanțe nesatisfăcătoare. Valoarea contractului a fost mărită printr-o serie de acte adiționale negociate. Această procedură este prevăzută de Regulamentul financiar, dar există un risc inherent tuturor procedurilor negociate ca prețul plătit să nu fie competitiv.

44 Articolul 126 alineatul (1) litera (e) din Normele de aplicare a Regulamentului financiar prevede că autoritățile contractante pot utiliza procedura negociată (adică nu are loc o procedură concurențială) pentru serviciile suplimentare care nu au fost incluse în contractul inițial, dar care, din motive neprevăzute, au devenit necesare pentru executarea serviciilor și care nu pot fi separate de contractul principal fără a cauza inconveniente semnificative. Valoarea totală a contractelor suplimentare nu poate depăși 50 % din valoarea contractului inițial.

45 Articolul 126 alineatul (1) litera (b) din Normele de aplicare a Regulamentului financiar prevede că autoritățile contractante pot utiliza procedura negociată (adică nu are loc o procedură concurențială), dacă, din motive tehnice sau artistice sau din motive care țin de protecția unor drepturi exclusive, contractul poate fi adjudecat numai unui anumit agent economic.

46 Această abordare bazată pe module componente este descrisă în metodologia de dezvoltare de software utilizată de Comisia Europeană (RUP@EC).

47 În urma încheierii unor acte adiționale în valoare de 4,7 milioane de euro, valoarea totală a contractului se ridica în 2012 la 82,4 milioane de euro.

## 49

Conștientă de acest risc, Comisia a luat măsuri, la negocierea actului adițional nr. 15 pentru faza finală a proiectului, astfel încât să ofere o oarecare asigurare cu privire la caracterul rezonabil al prețului. În oferta inițială prezentată de HPS, prețul propus era de 49,9 milioane de euro. După ce s-a ajuns la un consens cu privire la conținutul ofertei, Comisia a prezentat o estimare proprie, în valoare de 25,8 milioane de euro. Comisia a comparat apoi prețurile propuse pentru un eșantion de 10 % din elementele de hardware cu cele dintr-un contract-cadru gestionat de DG Informatică<sup>48</sup>. Ea a constatat că prețurile propuse în ofertă erau de două ori mai ridicate și a putut beneficia de clauza „celui mai bun client” care garantează cel mai bun preț pentru Comisie. Ca urmare a acestor măsuri, oferta inițială a HPS a fost redusă cu 30 %, de la 49,9 milioane de euro la 35,0 milioane de euro. O procedură concurențială de achiziții ar fi permis poate economii și mai substanțiale.

**Secțiunea 3 – Comisia nu s-a asigurat că justificarea economică de la baza SIS II includea o reevaluare riguroasă a costurilor și a beneficiilor preconizate și că această justificare era actualizată pentru a ține cont de schimbările majore apărute**

### Criterii de audit

## 50

În cadrul auditului s-a examinat dacă Comisia a reevaluat justificarea economică de la baza SIS II atunci când au avut loc schimbări majore în ceea ce privește costurile și beneficiile preconizate.

**După ce Comisia a devenit responsabilă pentru proiect, justificarea economică actualizată pe care a prezentat-o pentru SIS II nu a inclus o reevaluare riguroasă a tuturor costurilor, a beneficiilor preconizate și a celorlalte opțiuni posibile**

## 51

Țările Schengen au luat decizia de a dezvolta SIS II în decembrie 1996, pe baza unei comparații cu avantajele și dezavantajele extinderii SIS 1. Estimările costurilor pentru SIS II au inclus o estimare a costurilor de dezvoltare a sistemelor naționale, admițându-se că acestea vor depăși cu mult costurile aferente dezvoltării sistemului central<sup>49</sup>.

48 Corespondență trimisă de DG Afaceri Interne principalului contractant responsabil de dezvoltare, 7 septembrie 2010.

49 SCH/OR.SIS(96) 165 din 15 decembrie 1996, Notă din partea președinției Comitetului de coordonare SIS, în care costul noului sistem central era estimat la 50-60 de milioane de franci francezi (8-9 milioane de euro), iar costul fiecărui nou sistem național era estimat la 20-25 milioane de franci francezi (3-4 milioane de euro).

## 52

În 2001, Consiliul a descris costurile și beneficiile SIS II în următorii termeni<sup>50</sup>:

- (a) Costul dezvoltării sistemului central ar fi de 14,6 milioane de euro.
- (b) Motivul principal pentru dezvoltarea SIS II a fost acela de a conecta numărul crescut de țări membre după extinderea UE. De asemenea, SIS II urma să beneficieze de cele mai recente evoluții tehnologice și de noi funcții.

## 53

Majoritatea respondenților la chestionar (76 %) considerau că această justificare inițială pentru SIS II era convingătoare și că beneficiile justificau costurile. În 2001, nu exista cerința ca propunerea de proiect SIS II să fie prezentată Direcției Generale Informatică pentru aprobare. Guvernanța și controalele interne în domeniul IT au fost consolidate în cadrul Comisiei în 2004, prin intermediul unei comunicări privind guvernanța IT<sup>51</sup>, în care se recomanda ca DG Informatică să prezinte un aviz cu privire la dezvoltarea oricăror noi sisteme informatice proiectate de celelalte direcții generale, indiferent de sursa bugetară utilizată (administrativă sau operațională). În practică, din 2004, această procedură a fost aplicată pentru proiectele finanțate din bugetul administrativ, dar, în general, nu și pentru proiecte finanțate din bugetele operaționale<sup>52</sup>, cum ar fi SIS II.

## 54

După ce a devenit responsabilă de dezvoltarea SIS II, Comisia a emis, în decembrie 2001 și în decembrie 2003, comunicări care se bazau pe justificarea prezentată în legislația din 2001 și care au modificat costurile estimate (a se vedea **figura 8**). Cu toate acestea, justificarea economică actualizată a Comisiei pentru SIS II nu includea o examinare riguroasă a costurilor, a beneficiilor și a celorlalte opțiuni posibile:

- (a) Estimarea inițială indicativă a costurilor, care nu a fost revizuită înainte de 2010, a subestimat în mod considerabil valoarea reală a investițiilor necesare, și anume aproximativ 500 de milioane de euro până la sfârșitul proiectului: 189 de milioane de euro pentru dezvoltarea sistemului central (a se vedea punctul 34) și o sumă estimată de peste 330 de milioane de euro pentru dezvoltarea sistemelor naționale<sup>53</sup>. Costul dezvoltării sistemelor naționale a fost suportat de bugetele naționale, dar a inclus un sprijin în valoare de 95 de milioane de euro din Fondul pentru frontierele externe al UE. Sistemele naționale sunt parte integrantă a Sistemului de Informații Schengen, dat fiind că principalii utilizatori finali ai SIS II vor avea acces la sistemul central prin intermediul sistemelor lor naționale (a se vedea **figura 1**). Deși Comisia nu era responsabilă de realizarea proiectelor naționale SIS II, coordonarea acestora era esențială pentru succesul proiectului<sup>54</sup>. Acest lucru a fost recunoscut de țările membre în propunerea lor inițială din 1996 pentru SIS II (a se vedea punctul 51). Cu toate acestea, nici prima estimare și nici următoarele estimări prezentate de Comisie nu au inclus costul dezvoltării sistemelor naționale.

50 Regulamentul (CE) nr. 2424/2001 al Consiliului, Decizia 2001/886/JAI a Consiliului și inițiativa Regatului Belgiei și a Regatului Suediei în vederea adoptării unui regulament privind dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (9844/2001).

51 SEC(2004) 1267. Guvernanța și controalele interne în domeniul IT au fost consolidate în continuare prin alte comunicări, publicate în 2010 și în 2011, parțial ca răspuns la conștientizarea riscului reputațional aferent implementării unor proiecte IT de mari dimensiuni: SEC(2010) 1182 și SEC(2011) 1500 din 30 noiembrie 2011.

52 Grupul de lucru pentru metodologie, arhitectură și administrarea portofoliului (MAP – Methodology, Architecture, Portfolio Management Working Group) prezidat de DG Informatică ar trebui să analizeze documentele de prezentare a proiectelor elaborate de direcțiile generale înainte ca bugetul administrativ să fie pus la dispoziție.

53 Într-un raport din 2009 adresat Grupului de lucru SIS-TECH [8708/09 din 19 mai 2009, Notă din partea Președinției privind evaluarea altor scenarii posibile (SIS 1+RE)], se estima că costurile investite de țările membre în sistemele naționale SIS II până în mai 2009 erau de 170 de milioane de euro. Estimările prezentate de statele membre în contextul evaluării la jumătatea perioadei realizate de Comisie cu privire la Fondul pentru frontierele externe a identificat investiții suplimentare în sistemele naționale SIS II în valoare de circa 160 de milioane de euro, realizate între 2009 și 2012. Valoarea totală a investițiilor este cu mult mai mare, deoarece cifrele pentru Danemarca, Estonia, Germania, Grecia, Luxemburg, Țările de Jos, Portugalia, Spania și Elveția nu erau disponibile. Din această investiție totală în sistemele naționale, care se ridică la peste 330 de milioane de euro la sfârșitul anului 2012, Comisia a acordat, prin Fondul pentru frontierele externe, 76 de milioane de euro, și alte 19 milioane de euro în 2013.

- (b) Justificarea economică nu a prezentat beneficiile aduse de SIS II din punctul de vedere al contribuției la lupta împotriva criminalității sau la consolidarea frontierelor externe. Problemele pe care SIS II trebuia să le remedieze și metodele de evaluare a succesului său nu au fost descrise.
- (c) Justificarea nu a luat în considerare alte scenarii posibile. De exemplu, nu exista nicio explicație a motivului pentru care SIS 1 nu putea fi extins la alte țări membre. Cinci dintre cele șase țări membre intervievate în cursul auditului considerau că SIS 1 ar fi putut fi extins la noile țări membre. În momentul în care s-a constatat că SIS II nu era disponibil conform planificării la sfârșitul anului 2006, SIS 1 a fost modificat și SISone4all a fost lansat în decembrie 2007 pentru a include noile țări membre (a se vedea punctul 11).

**Comisia nu a reevaluat cu rigurozitate justificarea economică pe parcursul proiectului, chiar dacă au existat schimbări majore la nivelul costurilor și al beneficiilor preconizate**

## 55

Deciziile-cheie, cum ar fi decizia din 2004 de a începe planificarea detaliată, decizia din 2005 de a activa faza II a proiectului<sup>55</sup> și decizia din 2009-2010 de a continua proiectul SIS II în urma comparației cu SIS 1+RE

(a se vedea punctele 62 și 63) au fost luate în cadrul decizional al proiectului. Mecanismul intern instituit de Comisie începând din 2010 pentru a decide dacă să continue sau nu un proiect informatic nu era aplicabil în cazul proiectului SIS II<sup>56</sup>. Deciziile de a continua dezvoltarea SIS II au fost finanțate din bugetul aprobat pentru costurile de funcționare ale SIS II după lansarea sa (a se vedea punctul 36)<sup>57</sup>. Deciziile nu au inclus o reevaluare riguroasă a costurilor globale și a beneficiilor preconizate, chiar dacă acestea au suferit modificări majore.

## 56

Costurile de dezvoltare a sistemului central au fost mult mai mari decât se estimase inițial (a se vedea punctele 34-49). Durata mai lungă decât se prevăzuse a proiectului a condus, de asemenea, la costuri suplimentare legate de modernizarea SIS 1 (a se vedea punctul 59). Întârzierile și modificările de proiectare a SIS II au determinat, de asemenea, creșterea costurilor legate de dezvoltarea sistemelor naționale. Patru dintre cele șase țări membre intervievate au explicat că achiziționaseră materiale pentru sistemele lor naționale, dar că acestea nu au mai fost utilizate deoarece nu mai erau de actualitate. În răspunsurile lor la chestionarul de audit, 74 % dintre respondenții din țările membre considerau că necesitatea de a găsi fonduri suplimentare pentru a finanța modificările și prelungirile repetate ale termenului de finalizare a proiectului au pus în pericol dezvoltarea sistemelor lor naționale.

54 Planul de proiect SIS II, din 3 martie 2008, descria modul în care proiectul SIS II a inclus și coordonarea pregătirilor naționale realizate de fiecare țară participantă la SIS II. Potrivit planului, „Comisia nu este responsabilă de realizarea acestor proiecte, dar, întrucât pregătirile naționale au un impact asupra proiectului SIS II, coordonarea este considerată ca fiind esențială”.

55 Inițial, contractul pentru dezvoltarea sistemului a acoperit numai faza I (proiectarea). Decizia de a activa faza II (dezvoltarea și livrarea) a rămas la latitudinea Comisiei, pe baza rezultatelor din faza I și a disponibilității resurselor bugetare.

56 Comisia pentru gestionarea proiectelor din domeniul sistemelor informatice (ISPMB), prezidată de directorul general al DG Informatică, analizează rapoartele anuale privind progresele înregistrate de proiectele IT majore și avertizează din timp cu privire la dificultățile întâmpinate. DG Afaceri Interne a împărtășit opinia organismelor de guvernare IT din cadrul Comisiei, potrivit căreia competențele ISPMB nu se aplicau în cazul proiectului SIS II.

57 COM(2010) 633 final din 5 noiembrie 2010, COM(2011) 391 final din 29 iunie 2011.

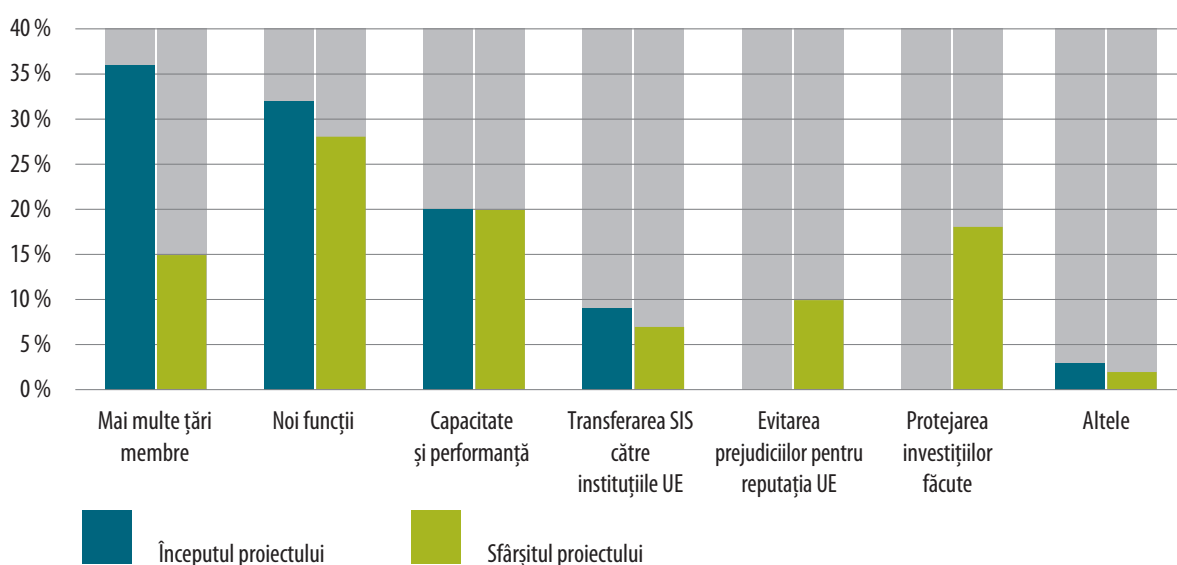
## 57

În timp ce costurile aferente SIS II au crescut, principalul beneficiu preconizat (conectarea numărului mai mare de țări membre după extindere) a devenit mai puțin important din cauza implementării SISone4ALL în 2007 (a se vedea punctul 11). Respondenții la chestionarul de audit au fost rugați să acorde o pondere motivelor invocate pentru dezvoltarea SIS II, la începutul și la sfârșitul proiectului. Aceștia considerau că, la începutul proiectului, cel mai important motiv era conectarea mai multor țări membre. În schimb, la sfârșitul proiectului, importanța acestui motiv scăzuse de la 36 % la 15 % (a se vedea **figura 11**). Alte motive de la baza dezvoltării SIS II aveau de asemenea un grad diferit de importanță la sfârșitul proiectului față de momentul demarării acestuia. De exemplu, evitarea prejudiciilor la adresa reputației UE<sup>58</sup> și protejarea investițiilor deja efectuate reprezentau motive importante la încheierea proiectului.

58 Raportul anual de activitate 2011 al DG Afaceri Interne includea o rezervă privind prejudiciile la adresa reputației Comisiei provocate de SIS II.

Figura 11

### Motivele de la baza dezvoltării SIS II



Sursa: Chestionarul de audit trimis părților interesate din cadrul SIS II.

## 58

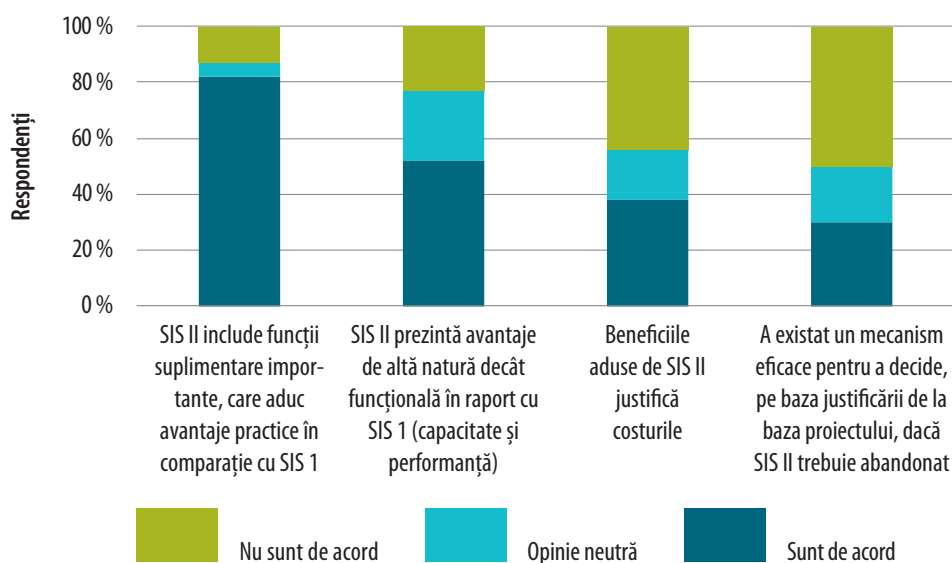
Al doilea motiv ca importanță pentru dezvoltarea SIS II la începutul proiectului (oferirea unor noi funcții) a devenit cel mai important motiv la sfârșitul proiectului. SIS II oferă utilizatorilor finali noi funcții, cum ar fi noi categorii de alerte (aeronave, nave, containere sau mijloace de plată furate), posibilitatea de a crea o legătură între alerte (de exemplu între o alertă privind o persoană și o alertă privind un vehicul) sau capacitatea de a stoca documente asociate unei alerte (de exemplu, mandatele europene de arestare), inclusiv informații privind elemente biometrice. 82 % dintre respondenți considerau că SIS II a adus funcții suplimentare importante, care au oferit utilizatorilor finali avantaje practice vizibile și imediate în comparație cu SIS 1 (a se vedea **figura 12**).

## 59

Cu toate acestea, la încheierea proiectului, în afară de noile funcții, respondenții nu erau la fel de siguri cu privire la restul beneficiilor aduse de SIS II în comparație cu SIS 1. Respondenții la chestionar considerau că, la sfârșitul proiectului, al doilea motiv ca importanță de la baza dezvoltării SIS II consta în avantajele de altă natură decât funcțională, printre ele numărându-se creșterea capacității și a performanței. Cu toate acestea, doar 52 % dintre respondenți considerau că SIS II prezintă avantaje importante de altă natură decât funcțională în comparație cu SIS 1 (a se vedea **figura 12**). Această situație se explică prin faptul că au existat mai multe modernizări ale SIS 1 din cauza întârzierilor în dezvoltarea SIS II (a se vedea cronologia din **anexă**):

Figura 12

### Avantajele SIS II în comparație cu SIS 1



Sursa: Chestionarul de audit trimis părților interesate din cadrul SIS II.

- (a) În 2006, când a fost reînnoit hardware-ul și au fost adăugate unele funcții, sistemul a fost redenumit SIS 1+R.
- (b) În 2007, noi țări membre au fost conectate prin intermediul SISone4all.
- (c) În 2011, ca urmare a expirării contractelor de întreținere, SIS 1+R a fost reproiectat și reprogramat în Java (în loc de C++). Două dintre cele șase țări membre intervievate în cursul auditului considerau că performanța noului sistem modular, redenumit SIS 1+R2, era echivalentă cu cea a SIS II.

## 60

În 2009, SIS II avea deja doi ani întârziere față de termenul-limită inițial, costurile crescuseră, beneficiile estimate se redusese, iar testele operaționale ale sistemului realizate la sfârșitul anului 2008 eșuaseră. În ciuda dificultăților, a întârzierilor și a creșterii costurilor, majoritatea părților interesate și-au exprimat dorința de a continua dezvoltarea SIS II. Numai 19 % dintre respondenții la chestionarul de audit considerau că dezvoltarea SIS II ar fi trebuit oprită. Proiectul ajunsese totuși într-un punct decisiv și, în februarie 2009, Președinția Consiliului a solicitat o examinare atentă a altor scenarii posibile<sup>59</sup>.

## 61

Totuși, nicio decizie luată cu privire la continuarea sau la abandonarea proiectului nu s-a bazat pe o analiză a costurilor și a beneficiilor. Doar 30 % dintre respondenții la chestionar considerau că exista un mecanism eficace pentru luarea unei astfel de decizii (a se vedea **figura 12**). Comisia nu a reevaluat costurile totale (inclusiv costurile aferente dezvoltării sistemelor naționale) și beneficiile preconizate ale SIS II (inclusiv contribuția sistemului la consolidarea securității Uniunii Europene). Comisia nu a demonstrat că proiectul rămânea în continuare o prioritate organizațională care prezenta un randament mai mare al investițiilor decât orice alte opțiuni. Doar 38 % dintre respondenții la chestionarul de audit considerau că beneficiile preconizate ale SIS II justificau costurile finale ale dezvoltării sale (a se vedea **figura 12**).

## 62

Cu toate că nu a reevaluat costurile totale și beneficiile SIS II, Comisia a contribuit, în mai 2009, la o comparație cu scenariul alternativ al SIS 1+RE, care implica modificarea SIS 1+R pentru a include funcțiile SIS II<sup>60</sup>. S-a recunoscut astfel, pentru prima dată, că exista o alternativă la SIS II<sup>61</sup>. Comisia a recunoscut faptul că implicațiile financiare pentru proiectele naționale SIS II ale țărilor membre erau considerabile, dar comparația nu includea costurile dezvoltării sistemelor naționale<sup>62</sup>. În opinia a cinci dintre cele șase țări membre intervievate în cursul auditului, comparația înclina în mod injust în favoarea menținerii SIS II. Potrivit acestor țări membre, comparația a subestimat timpul și costurile necesare pentru a finaliza SIS II și a pus accentul pe dificultățile pe care le implica trecerea la SIS 1+RE.

59 Documentul 6067/09 al Consiliului, 3.2.2009, Notă din partea Președinției privind măsurile de implementare a SIS II.

60 Documentul 10005/09 al Consiliului din 20 mai 2009, Notă din partea Președinției și a serviciilor Comisiei către Comitetul prevăzut la articolul 36, *Report on the further direction of SIS II* (Raport privind orientarea viitoare a SIS II) și SEC(2010) 436 final.

61 Toate opțiunile analizate, de exemplu în Documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 31 august 2006 privind reprogramarea globală a SIS II, se bazau pe continuarea dezvoltării SIS II. În noiembrie 2006, Comisia a insistat asupra faptului că nu era posibil din punct de vedere tehnic să fie adăugate noi funcții la SIS 1. A se vedea Camera Lorzilor, Comisia pentru Uniunea Europeană, Al 9-lea raport din sesiunea 2006-2007, Sistemul de Informații Schengen II (SIS II), Raport însoțit de elemente de probă, 2 martie 2007, răspunsul la întrebarea 441.

62 Concluziile Consiliului Justiție și Afaceri Interne, 26 și 27 februarie 2009.

## 63

În iunie 2009, Consiliul a decis să continue dezvoltarea SIS II<sup>63</sup>. Au fost însă introduse două teste de referință și un mecanism pentru a anula contractul de dezvoltare și a trece la scenariul alternativ al SIS 1+RE în cazul în care vreunul dintre teste se solda cu un eșec<sup>64</sup>.

## Secțiunea 4 – Comisia a utilizat experiența dobândită în primă parte a proiectului pentru a finaliza SIS II și pentru a pregăti viitoare proiecte

### Criterii de audit

## 64

În cadrul auditului, s-a urmărit să se afle dacă Comisia efectuase o evaluare a proiectului SIS II. S-a analizat dacă lecțiile învățate din experiența gestionării SIS II au fost aplicate în etapele ulterioare ale proiectului, la alte proiecte IT ale Comisiei și în cadrul noii agenții pentru sistemele informatice la scară largă (eu-LISA).

### Comisia a aplicat în faza finală a proiectului lecțiile învățate în prima parte a acestuia

## 65

Comisia a utilizat cunoștințele, experiența și înțelegerea dobândite în prima parte a proiectului pentru a finaliza cu succes faza finală a proiectului. Chestionarul de audit a pus în evidență o diferență clară între prima parte a proiectului până în 2009 și faza finală a acestuia, începând din 2010.

**Figura 13** prezintă modul în care Comisia și-a schimbat abordarea în faza finală a proiectului pentru a elimina cauzele care au provocat întârzierile și creșterile de costuri și pentru a finaliza SIS II. Două dintre cele șase țări membre intervievate au observat că faza finală a proiectului a fost gestionată într-un mod adecvat pentru un proiect IT de mari dimensiuni.

63 Documentul 10708/09 al Consiliului din 5 iunie 2009, Concluziile Consiliului privind orientarea viitoare a SIS II.

64 Sistemul a trecut primul test de referință în martie 2010 și pe cel de al doilea în mai 2012.

Figura 13

## Lecții învățate din eșecurile primei părți a proiectului

| Cauze ale întârzierilor și ale creșterii costurilor în proiectul SIS II                                            | Schimbarea de abordare în faza finală a proiectului, începând din 2010                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Termen-limită nerealist                                                                                            | Termenul-limită stabilit în iunie 2010 pentru finalizarea proiectului, și anume luna martie 2013, era realist și a fost respectat.                                                                                                                                                                        |
| Comisia nu dispunea de expertiza necesară pentru a gestiona în mod eficace activitatea de dezvoltare externalizată | Comisia a alocat mai multe resurse pentru proiect și a putut recruta personal cu experiența necesară (de exemplu, din cadrul SIS II, de la DG Impozitare și Uniune Vamală și din țările membre).                                                                                                          |
| Relațiile dintre unele țări membre și Comisie au fost nesatisfăcătoare și nu s-a reușit implicarea acestor țări    | Comparația realizată în 2009 cu SIS 1+RE a furnizat o serie de justificări suplimentare pentru continuarea investițiilor.<br>Crearea Consiliului pentru gestionarea programului global în 2009 a permis Comisiei să valorifice într-o mai mare măsură experiența utilizatorilor finali din țările membre. |
| Instabilitatea cerințelor privind sistemul                                                                         | Cerințele privind sistemul au rămas stabile pe parcursul fazei finale a proiectului.                                                                                                                                                                                                                      |

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza chestionarului trimis părților interesate din cadrul SIS II.

### Comisia a aplicat deja lecțiile învățate în urma dezvoltării SIS II în cadrul altor proiecte

#### 66

Comisia nu a realizat o evaluare formală împreună cu reprezentanții tuturor părților interesate pentru a identifica lecțiile învățate în urma gestionării proiectului. Cu toate acestea, Comisia a aplicat unele lecții învățate din gestionarea SIS II în cadrul altor proiecte ale sale, în diferite moduri:

- (a) prin intermediul orientărilor privind gestionarea de proiecte;
- (b) prin comunicări conținând concluzii generale formulate în urma proiectului SIS II, care trebuie aplicate în contextul dezvoltării viitoarelor sisteme IT din spațiul de libertate, securitate și justiție;
- (c) prin măsuri specifice deja luate în cadrul planificării viitoarelor sisteme IT de mari dimensiuni.

## 67

Cea mai recentă **metodologie de gestionare de proiecte** folosită de Comisie (PM2<sup>2</sup>)<sup>65</sup> pune accentul pe proceduri care nu au fost folosite în cadrul proiectului SIS II, cum ar fi:

- (a) rolul important al administratorului activității în asigurarea îndeplinirii nevoilor utilizatorilor;
- (b) aprobarea dată de către comitetul de coordonare a proiectului cu privire la trecerea proiectului prin „punctele de control” (*approval gates*) la sfârșitul fazelor de inițiere, de planificare și de executare.

## 68

**Comunicarea** 2011(680) privind frontierele inteligente<sup>66</sup> a insistat asupra faptului că lecțiile învățate din dezvoltarea unor proiecte informatice de mari dimensiuni, cum ar fi SIS II, trebuie să fie luate în considerare pentru dezvoltarea sistemului de intrare/ieșire (EES) și a programului de înregistrare a pasagerilor (RTP). **Comunicarea** 2010/385 privind o prezentare generală asupra modului de gestionare a informațiilor în spațiul de libertate, securitate și justiție<sup>67</sup> descrie modul în care Comisia ar urma să dezvolte viitoarele sisteme IT. Exemplul SIS II este utilizat în această comunicare pentru a sublinia următoarele două învățăminte principale:

- (a) necesitatea ca cerințele să fie prevăzute în legislație înainte de începerea activităților de dezvoltare;
- (b) importanța unei structuri de guvernare eficientă.

## 69

În planificarea proiectului privind frontierele inteligente, Comisia a luat deja următoarele **măsuri concrete**, care reflectă lecțiile învățate din proiectul SIS II:

- (a) Fișele financiare legislative pentru sistemul de intrare/ieșire și pentru programul de înregistrare a pasagerilor preconizau acoperirea costurilor aferente dezvoltării sistemelor naționale din bugetul UE.
- (b) Noua agenție pentru sistemele informatice la scară largă (eu-LISA)<sup>68</sup>, care a devenit responsabilă de gestionarea și întreținerea SIS II după lansarea sa, are misiunea de a reuni expertiza necesară pentru dezvoltarea viitoarelor sisteme și de a limita astfel riscul apariției unor probleme cum ar fi cele survenite în cursul dezvoltării SIS II<sup>69</sup>. 68 % dintre respondenții la chestionarul de audit considerau că înființarea acestei noi agenții va facilita dezvoltarea viitoarelor sisteme IT de mari dimensiuni. Cu toate acestea, toate țările membre intervievate în cursul auditului au subliniat faptul că relațiile cu țările membre vor reprezenta o provocare importantă pentru noua agenție. Dat fiind că este vorba de o agenție de reglementare, ea nu face obiectul mecanismelor interne ale Comisiei de guvernare în materie de IT<sup>70</sup>.

65 PM<sup>2</sup> este metodologia de gestionare de proiecte recomandată direcțiilor generale de către DG Informatică începând din 2011.

66 COM(2011) 680 final din 25 octombrie 2011.

67 COM(2010) 385 final din 20 iulie 2010.

68 Regulamentul (UE) nr. 1077/2011 din 25 octombrie 2011 de instituire a Agenției Europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă în spațiul de libertate, securitate și justiție (JO L 286, 1.11.2011, p. 1).

69 COM(2011) 680 final.

70 În documentul SEC(2012) 492 intitulat „e-Commission 2012-2015” se afirmă că toate sistemele informatice din cadrul Comisiei, inclusiv din cadrul birourilor și al agențiilor **executive**, finanțate fie din bugetul operațional, fie din bugetul administrativ, fac obiectul mecanismelor de guvernare IT ale Comisiei.

## 70

Consiliul a încredințat Comisiei sarcina de a dezvolta SIS II și a stabilit luna decembrie 2006 ca dată-țintă pentru finalizarea sistemului, scopul urmărit fiind acela de a se permite țărilor care urmau să adere la UE în 2004 să devină parte a spațiului Schengen. Comisia a finalizat însă sistemul central în aprilie 2013, cu o întârziere de peste șase ani față de data planificată inițial și la un cost de opt ori mai mare decât bugetul inițial. Întârzierile înregistrate și depășirea costurilor se explică, pe de o parte, prin contextul dificil de guvernare care a limitat capacitatea Comisiei de a rezolva problemele operaționale, și, pe de altă parte, prin deficiențele în gestionarea proiectului de către Comisie. Aceste probleme au afectat, în special, prima parte a proiectului, până în 2009:

- (a) Termenul inițial de finalizare a proiectului nu era realist (a se vedea punctele 9-12).
- (b) Comisia nu și-a actualizat proiectul de buget global din 2003 decât în 2010 (a se vedea punctele 34-37).
- (c) Cerințele privind sistemul au evoluat în cursul proiectului pentru a răspunde nevoilor utilizatorilor și nu au fost suficiente de stabile înainte de faza finală a proiectului, începută în 2010. Sistemul aflat în prezent în funcțiune are o capacitate mult mai mare decât cel prevăzut în 2001 (a se vedea punctele 29-32 și 42-43).
- (d) La început, Comisia nu a alocat suficient personal cu expertiza necesară pentru a gestiona în mod eficace activitatea de dezvoltare externalizată (a se vedea punctele 13-20).
- (e) În prima parte a proiectului, principalul contractant responsabil de dezvoltare a livrat un sistem cu performanțe nesatisfăcătoare (a se vedea punctele 39-41).
- (f) Relațiile de lucru dintre unele țări membre și Comisie au fost nesatisfăcătoare la început. Înainte să înființeze Consiliul pentru gestionarea programului global în 2009, Comisia nu a reușit să valorifice experiența tuturor utilizatorilor finali (a se vedea punctele 21-25).
- (g) Nu era clar pentru toate părțile interesate cine lua deciziile-cheie (a se vedea punctele 26-28).
- (h) Comisia a crescut valoarea principalului contract de dezvoltare de la 20 de milioane de euro la 82 de milioane de euro prin intermediul unor acte adiționale negociate. Această procedură este prevăzută de Regulamentul financiar, dar există un risc inerent tuturor procedurilor negociate ca prețul plătit să nu fie competitiv (a se vedea punctele 44-49).

### 71

După ce Comisia a devenit responsabilă pentru proiect în 2001, justificarea economică actualizată pe care a prezentat-o pentru SIS II nu a inclus o examinare riguroasă a tuturor costurilor și beneficiilor preconizate. Pe parcursul proiectului, au existat modificări importante la nivelul costurilor și al beneficiilor preconizate. Estimarea inițială indicativă a costurilor care urmau să fie plătite de la bugetul UE pentru sistemul central subestima în mod considerabil valoarea reală a investițiilor necesare (a se vedea **figura 8**). Luând în calcul și costul sistemelor naționale, costurile totale se ridicau la aproximativ 500 de milioane de euro la sfârșitul proiectului. Deși SIS II oferă noi funcții și o capacitate crescută, principalul beneficiu preconizat inițial (conectarea numărului mai mare de țări membre după extindere) a devenit mai puțin relevant în condițiile în care SISone4all a fost implementat în 2007. Totuși, în pofida acestor schimbări, deciziile de a continua proiectul au fost luate fără ca justificarea economică pentru SIS II să fie reevaluată în mod riguros pentru a se demonstra că proiectul era în continuare o prioritate organizațională care prezenta un randament mai mare al investițiilor decât orice alte opțiuni (a se vedea punctele 50-63).

### 72

Comisia a învățat din experiența dobândită în prima parte a proiectului și a folosit aceste învățăminte pentru a-și schimba abordarea în faza finală a proiectului și pentru a finaliza SIS II. În plus, deși nu a realizat o evaluare formală a proiectului, Comisia a aplicat deja unele lecții învățate în urma dezvoltării SIS II în pregătirea altor proiecte IT de mari dimensiuni (a se vedea punctele 64-69).

### Recomandarea 1

---

Comisia ar trebui să fixeze calendarul proiectelor de dezvoltare a sistemelor IT de mari dimensiuni pe baza unei analize tehnice a sarcinilor care trebuie îndeplinite, luând în considerare riscurile și complexitatea proiectului.

### Recomandarea 2

---

Comisia ar trebui să includă toate proiectele IT de mari dimensiuni aflate sub responsabilitatea sa în mecanismele sale interne de guvernare în materie de IT. Nu ar trebui să existe nicio diferență între proiectele IT finanțate din bugetele operaționale și cele finanțate din bugetul administrativ. Comisia ar trebui să implice experți din domeniul IT din DG Informatică sau din alte direcții generale la începutul proiectelor informatice de mari dimensiuni. Comisia ar trebui să includă un reprezentant al DG Informatică în comitetul de coordonare a proiectului. Atunci când externalizează activități de dezvoltare, Comisia ar trebui să se asigure că valorifică pe deplin expertiza internă pentru a gestiona contractul și a supraveghea în mod eficace activitatea contractantului responsabil de dezvoltare, în vederea reducerii la minimum a riscului de performanțe nesatisfăcătoare.

### Recomandarea 3

---

Comisia ar trebui să se asigure că reprezentanții utilizatorilor sistemului înțeleg și iau în considerare nevoile operaționale și cerințele utilizatorilor finali.

### Recomandarea 4

---

Comitetul de coordonare a proiectului ar trebui să aprobe trecerea acestuia prin „punctele de control” către următoarea fază importantă. Înainte de a se trece de la faza de inițiere a proiectului la cea de planificare, comitetul de coordonare a proiectului și organismul relevant de guvernare IT din cadrul Comisiei ar trebui să aprobe justificarea economică.

Justificarea economică ar trebui să includă alte scenarii posibile, o analiză costuri-beneficii cuprinzătoare care să identifice costurile totale ale proiectului și un plan de resurse care să precizeze resursele de personal necesare pentru componenta reprezentată de utilizatori și pentru componenta IT.

Justificarea economică ar trebui să fie actualizată constant și reaprobată în cazul în care apar schimbări majore în ceea ce privește costurile proiectului, beneficiile preconizate, riscurile sau celelalte opțiuni posibile.

### Recomandarea 5

---

Comisia ar trebui să documenteze deciziile majore legate de proiecte într-un registru al deciziilor, astfel încât acestea să fie ușor de urmărit.

### Recomandarea 6

---

Atunci când un proiect necesită dezvoltarea unor sisteme diferite, dar dependente, de către diverse părți interesate, Comisia ar trebui să se asigure că este implementată o gestionare eficace generală pentru coordonarea întregului proiect.

### Recomandarea 7

Comisia ar trebui să se asigure că contractele pentru dezvoltarea de sisteme IT de mari dimensiuni conțin prețuri pentru pachete de lucru mai mici, definite cu atenție, care pot fi utilizate ca bază pentru ajustarea proiectului fără să fie necesare renegocieri. În plus, Comisia ar trebui să dezvolte sisteme IT de mari dimensiuni utilizând module constitutive interconectate care să poată fi ușor de reutilizat, de exemplu pentru a transfera activitatea finalizată de la un contractant la altul. Deși necesită investiții în proiectare, această abordare de dezvoltare de software bazată pe module componente reduce la minimum impactul modificării cerințelor și permite valorificarea progreselor tehnologice, precum și evitarea blocajelor tehnice în relația cu contractanții.

### Recomandarea 8

Comisia ar trebui să transmită concluziile pe care le-a desprins în urma auditului efectuat de Curte direcțiilor generale, instituțiilor UE, agențiilor și celorlalte organisme ale Uniunii. Comisia ar trebui să evalueze dacă au fost obținute beneficiile preconizate ale SIS II.

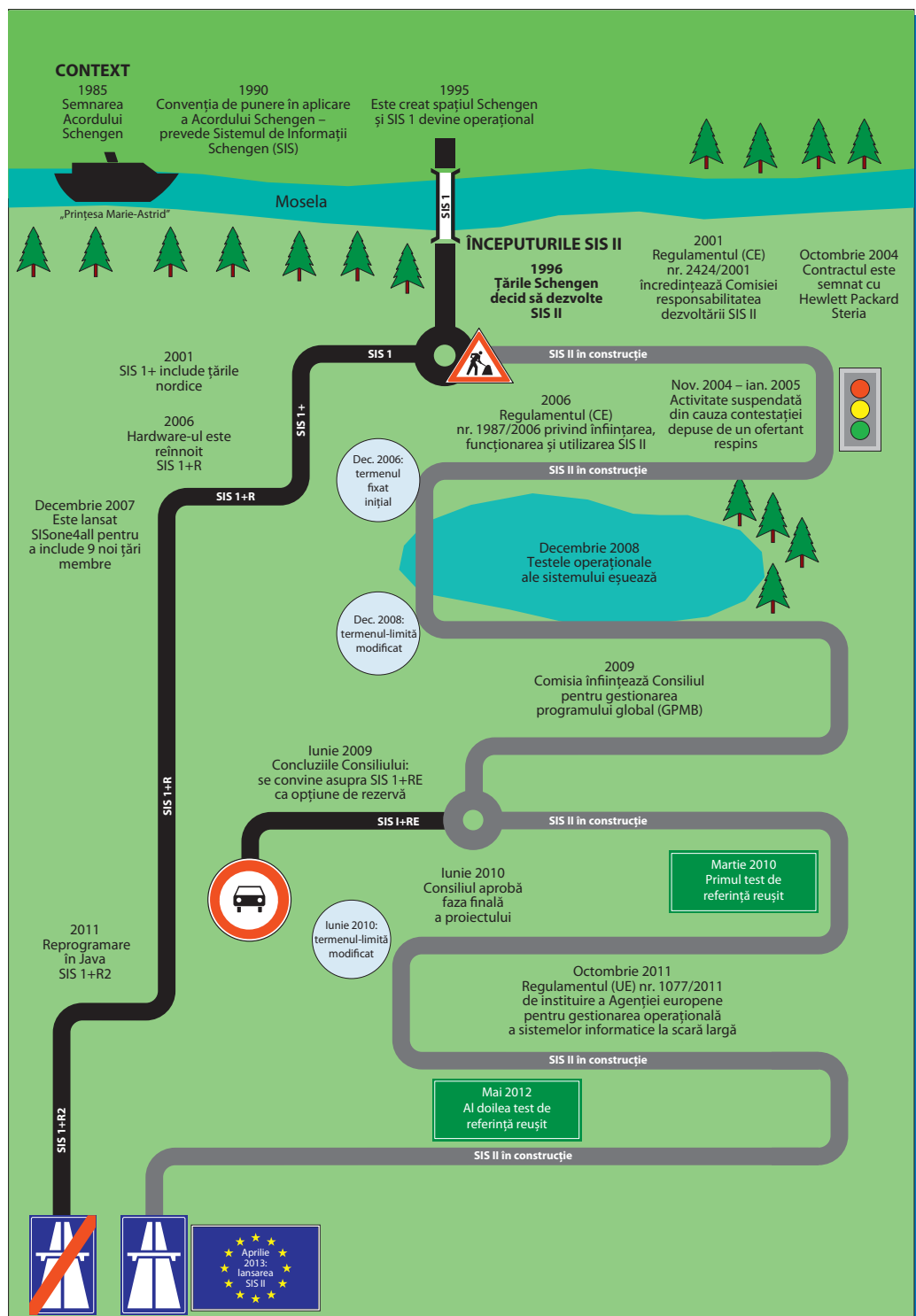
Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Louis GALEA, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 18 martie 2014.

*Pentru Curtea de Conturi*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Președinte*

## Cronologia SIS II



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

## Sinteză

### II

Dezvoltarea SIS II a fost inițiată în temeiul unui cadru juridic și instituțional foarte special, care se aplica la momentul respectiv în acest domeniu de politică. Consiliul a luat decizia de a dezvolta SIS II din proprie inițiativă și fără o propunere din partea Comisiei.

Multe cerințe nu au fost prevăzute de la început, dar au fost adăugate mai târziu. Acestea nu au fost, prin urmare, estimate în mod corespunzător de Consiliu la stabilirea termenului-limită sau a bugetului.

### III

Faptul că SIS II nu a fost livrat la termenul-limită și în conformitate cu bugetul estimativ stabilit în 2001 este, fără îndoială, un fapt cunoscut de ceva vreme. Cu toate acestea, sistemul livrat a fost foarte diferit de cel prevăzut. Comisia consideră că SIS II funcționează în mod adecvat și răspunde nevoilor utilizatorilor.

### IV

Comisia a raportat în detaliu, în repetate rânduri, că sistemul ar putea fi livrat mai târziu și la un cost mai mare decât cel planificat și proiectat inițial. De asemenea, aceasta a explicat că principala cauză au constituit-o modificările substanțiale ale cerințelor privind sistemul.

### IV (a)

Termenul pentru proiectul inițial a fost fixat de Consiliu pe baza propriilor analize și fără o contribuție din partea Comisiei.

Comisia a atras atenția statelor membre, în comunicările din 2001 și 2003, asupra riscurilor pe care le comporta acest termen și asupra ipotezelor care ar fi trebuit să fie îndeplinite (și care, până la urmă, nu au fost îndeplinite) în cazul în care se menținea termenul respectiv.

### IV (b)

Comisia a prezentat un proiect de buget realist în 2010, imediat ce a dispus de informații complete, în special în ceea ce privește cerințele privind sistemul.

### IV (c)

Una dintre cauzele întârzierilor și ale creșterii costurilor a fost faptul că cerințele privind sistemul s-au modificat în mod constant (în cea mai mare parte în urma cererilor statelor membre). De asemenea, acest lucru a avut un impact enorm asupra unor aspecte legate de contractul de gestionare a proiectului, deoarece a implicat mai multe revizuiți ale contractului, care, în schimb, nu au facilitat relația cu contractantul, care s-a confruntat în mod constant cu modificări ale cerințelor.

### IV (d)

A existat un deficit de personal la nivelul întregului domeniu de politică, care s-a accentuat foarte rapid.

### IV (f)

Relațiile de lucru dintre Comisie și unele state membre au fost încordate uneori în timpul fazei inițiale a proiectului SIS II.

Cu toate acestea, DG Afaceri Interne, pe baza aceluiași contract și cu aceiași contractanți, a livrat un alt sistem informatic la scară largă (VIS) într-o atmosferă constructivă și armonioasă de lucru cu statele membre și fără ambiguități/provocări pentru procesul decizional. Același lucru se poate spune și despre dezvoltarea Eurodac.

Relația cu comunitatea SIS a fost mai dificilă dintr-o serie de motive, cum ar fi faptul că exista un sistem anterior, structura complexă de guvernanță, considerații de politică legate de abordarea generală a unor state membre cu privire la extinderea spațiului Schengen.

Structura de guvernanță a fost complexă, aceasta reflectând atât cerințele legislative, cât și nevoile în continuă evoluție ale părților interesate.

### IV (g)

Pe parcursul proiectului SIS II, Comisia a respectat pe deplin normele Regulamentului financiar și a negociat în interesul superior al bugetului Uniunii.

### V

Justificarea economică inițială a fost analizată în Consiliu, Comisia neîndeplinind un rol formal. Pe durata de viață a proiectului, acesta a făcut obiectul unei proceduri de codecizie, iar colegislatorii au confirmat că SIS II a continuat să fie o prioritate absolută, în pofida problemelor întâlnite.

Comisia a reevaluat în mod sistematic estimările costurilor în principalele etape ale proiectului atunci când acest lucru era justificat de apariția unor elemente noi și a comunicat întotdeauna, în mod transparent, cu privire la chestiunile bugetare, după cum se precizează la punctul 70 litera (b).

Nu a existat nicio cerință la adresa Comisiei privind estimarea sau urmărirea cheltuielilor naționale pentru SIS II.

### VI

Comisia confirmă că, într-adevăr, a desprins și a aplicat mai multe lecții-cheie învățate în urma dezvoltării acestui sistem. Cu toate acestea, trebuie să se recunoască faptul că dezvoltarea și implementarea SIS II constituie un demers foarte specific, repetarea sa în cazul altor sisteme informatice fiind dificilă.

### VII

Cea mai mare parte a recomandărilor Curții se referă la mecanismele de guvernare în domeniul IT ale Comisiei, instituite din 2010.

### VII (h)

Comisia poate accepta această recomandare. Învățămintele desprinse în urma auditului Curții vor fi comunicate celorlalte direcții generale atât la nivel tehnic, cât și la nivelul conducerii, și vor fi diseminate către agențiile relevante, inclusiv eu-LISA, prin intermediul rețelilor adecvate.

Impactul SIS II va fi evaluat în 2016 (după trei ani de funcționare a SIS II), conform dispozițiilor actelor legislative care constituie temeiul juridic [articolul 50 alineatele (4) și (5) din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 și articolul 66 alineatele (4) și (5) din Decizia 2007/533/JAI].

## Introducere

### 01

Sistemul de Informații Schengen inițial (SIS 1) a fost dezvoltat în cadrul unui proiect interguvernamental condus de Franța și a devenit operațional în 1995 (și în acest caz, mult mai târziu decât se prevăzuse inițial). Aceasta a funcționat, fiind administrat de către Franța, până în luna mai 2013, dată la care a fost înlocuit de SIS II. Totuși, și arhitectura și funcționalitățile sistemelor diferă în mod substanțial.

Comisia consideră că o comparație între termenul inițial și data efectivă a livrării ar trebui să țină seama de diferența semnificativă dintre natura sistemului planificat inițial și cea a sistemului livrat.

### 02

La un an după ce SIS 1 a început să funcționeze, țările din spațiul Schengen au decis, în decembrie 1996, să înceapă lucrările pentru definirea elementelor și a cerințelor unui SIS II. Consiliul a luat decizia de a dezvolta SIS II pe baza unui studiu de fezabilitate efectuat în 1998 și a organizat o serie de consultări între statele membre care au culminat cu inițiativa suedezo-belgiană, care a constituit baza pentru primul temei juridic al SIS II.

Statele membre au acționat într-un cadru interguvernamental, iar Comisia nu a fost implicată.

Odată ce a primit sarcina dezvoltării SIS II, Comisia a lansat un studiu de fezabilitate pentru a evalua nevoile activităților pe care noul sistem trebuia să le asigure, opțiunile tehnice și impactul acestora, calendarul proiectului și bugetul său, precum și riscurile și constrângerile pe care le implica dezvoltarea sa. Acest studiu de fezabilitate a fost realizat de o societate de consultanță în 2003. Pe această bază, Consiliul a optat pentru una dintre propunerile de opțiuni de implementare (dar nu cea recomandată de studiul de fezabilitate) pentru a continua proiectul.

### 03

Deși este adevărat că motivele principale pentru dezvoltarea SIS II au fost necesitatea de a conecta noile țări membre ale spațiului Schengen și de a beneficia de cele mai recente evoluții tehnologice, evenimente politice importante, cum ar fi atacurile din septembrie 2001, au modificat domeniul de aplicare al proiectelor, iar sistemul final este în mare măsură diferit de cel prevăzut inițial.

## Sfera și abordarea auditului

### 05

Motivele întârzierilor și ale cheltuielilor mai mari decât se prevăzuse inițial, precum și dificultățile întâmpinate în cadrul proiectului au fost raportate de către Comisie, inclusiv în fiecare raport anual de activitate al Direcției Generale Justiție, Libertate și Securitate și, ulterior, din 2001, al Direcției Generale Afaceri Interne.

## Observații

### 09

Consiliul a luat decizia de a dezvolta SIS II pe baza unui studiu de fezabilitate efectuat în 1998 și a organizat o serie de consultări între statele membre care au culminat cu inițiativa suedezo-belgiană care a constituit baza pentru primul temei juridic al SIS II. Decizia Consiliului a stabilit drept dată a lansării sfârșitul anului 2006. Comisia nu a îndeplinit niciun rol formal în cadrul procesului legislativ.

Pe lângă faptul că, începând cu 2001, a prezentat în fiecare raport anual de activitate progresele și principalele dificultăți ale proiectului, Comisia a atras atenția statelor membre, în comunicările din 2001 și 2003, asupra riscurilor pe care le comporta acest termen și asupra ipotezelor care ar fi trebuit să fie îndeplinite (și care, până la urmă, nu au fost îndeplinite) în cazul în care se menținea termenul respectiv.

Atât comunicarea din 2001 [COM(2001) 720], cât și, ulterior, în detaliu, studiul de fezabilitate efectuat de un contractant extern au evaluat cu atenție nevoile activităților pe care noul sistem trebuia să le asigure, opțiunile tehnice și impactul acestora, calendarul proiectului și bugetul său, precum și riscurile și constrângerile pe care le implica dezvoltarea sa.

Pe această bază, Consiliul a optat, în 2003, pentru una dintre propunerile de opțiuni de implementare (dar nu cea recomandată de studiul de fezabilitate) pentru a continua proiectul.

Cadrul juridic SIS II nu a fost finalizat până la sfârșitul lui 2006.

### 10

Termenul stabilit inițial de Consiliu nu a fost, într-adevăr, realist, dat fiind că acesta a fost stabilit în primul rând pe baza unor considerente politice, mai degrabă decât pe baza unui set stabil de cerințe privind sistemul și a unei analize tehnice riguroase a volumului de lucru.

### 11

Fiecare calendar al SIS II s-a bazat pe cele mai bune informații disponibile la momentul respectiv și a fost discutat în prealabil cu statele membre.

Ca urmare a adoptării temeiului juridic, singurul parametru din caietul de sarcini care a suferit modificări a fost dimensiunea sistemului, care este legată de utilizarea acestuia de către statele membre. Acest risc, care a fost evaluat pe întreaga durată a proiectului avându-se în vedere utilizarea de către noile state membre a SIS 1+, s-a materializat, într-adevăr, în urma unei utilizări mai intensive decât se preconizase inițial. Cu toate acestea, chiar dacă SIS II ar fi fost livrat conform calendarului inițial adoptat de Consiliu în 2001, sistemul ar fi necesitat o actualizare a dimensiunii sale, de aceeași amploare ca cea pusă în aplicare în cadrul extinderii proiectului, efectuată în 2010 (a se vedea figura 7) (final delta).

### 14

Începând cu 16 decembrie 2002 a fost creată o nouă unitate, „Sisteme de informații la scară largă”, în cadrul DG Justiție, Libertate și Securitate, pentru a exploata sinergiile dintre proiectele IT importante în domeniile de politică justiție și afaceri interne: SIS II, Eurodac și VIS (Sistemul de Informații privind Vizele).

### 15

Comisia este de acord că proiectului nu i-a fost alocat personal suficient în primii ani și că cei care au lucrat la proiectul SIS II au dovedit spirit de angajare și competență, deși au fost suprasolicitați în mod constant. Rapoartele de activitate anuale succesive ale DG JLS au subliniat lipsa generală de personal cu care se confruntau în general DG-ul și în special SIS II.

Cu toate acestea, Comisia nu consideră că rata de rotație a personalului a fost diferită de cea existentă în servicii comparabile ale Comisiei. În fapt, actorii-cheie, precum responsabilul de program, au rămas aceiași de la început până la sfârșit.

### 16

În ceea ce privește nivelul de expertiză al echipei, Comisia ar dori să reamintească faptul că echipa SIS II a fost formată în principal din personal provenind de la fostele proiecte SIS 1 ale statelor membre sau din persoane care au lucrat pentru companii IT înainte de a deveni angajați ai Comisiei. Proiectul VIS a avut la dispoziție același nivel de expertiză. DG Informatică, DG Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie și DG Întreprinderi și Industrie au furnizat, de asemenea, un oarecare sprijin pentru DG Afaceri Interne, în special în primii ani ai proiectului. În plus, fusese semnat un contract special cu Unisys într-un stadiu incipient al proiectului (aprilie 2002), pentru a compensa lipsa resurselor interne în materie de management al calității.

Comisia susține că respectivul contract a fost gestionat cu eficacitate. De exemplu, de la început, Comisia a utilizat reuniunile săptămânale ale contractantului pentru a-și exprima dezamăgirea față de calitatea rezultatelor și pentru a solicita acțiuni corective. Încă din octombrie 2005, Comisia a cerut (și a obținut) o schimbare a managerului de proiect al contractantului. Cu toate acestea, astfel cum s-a evidențiat în raportul însoțit de elemente de probă al Camerei Lorzilor, menționat la nota de subsol 22, nivelul efectivelor de personal a avut drept efect faptul că nu au putut fi anticipate și evitate rezultatele nesatisfăcătoare ale contractantului. După cum s-a menționat în nota de subsol 21, Serviciul de Audit Intern al Comisiei (IAS) a constatat că nu exista suficient personal pentru gestionarea creșterii nivelului de externalizare.

### 17

Suspendarea contractului pentru câteva luni a fost consecința faptului că un ofertant a făcut uz de dreptul său de a contesta decizia de atribuire în fața Curții de Justiție. Evaluarea ofertelor a fost realizată în funcție de criteriile și metodologia publicate, care erau cunoscute și acceptate de toți ofertanții care decisese să participe.

Concluziile președintelui Curții de Justiție au fost adoptate în procedura privind acțiunile în încetare în care Curtea de Justiție, prin definiție, nu ia o poziție definitivă decât după o procedură completă a contradictorialității, dar trebuie să ia o poziție preliminară pentru a emite un ordin și trebuie să facă acest lucru fără o audiere completă pe fond. Concluziile au, prin urmare, relevanță doar pentru procedura acțiunilor în încetare, dar nu permit să se deducă o poziție finală a Curții de Justiție și nu aduc, în nici un fel, atingere unei hotărâri definitive. Metoda de evaluare nu a fost astfel niciodată testată la Curtea de Justiție, întrucât solicitantul și-a retras candidatura.

Evaluarea ofertelor a fost realizată în funcție de criteriile și de metodologia care au fost publicate.

Nu există nicio dovadă potrivit căreia calculul unei medii ponderate (sau nu) pentru punctajele articolelor cu preț fix ar fi condus la un rezultat diferit. Din punct de vedere metodologic, nu există o soluție perfectă pentru luarea deciziilor pe baza unor alegeri bazate pe criterii multiple.

Comisia ar dori să declare faptul că a primit două oferte bune care aveau punctaje foarte apropiate; decizia a fost luată cu respectarea normelor. Probabil că alte norme ar fi dus la o altă decizie, dar Comisia era obligată să respecte normele alese.

### 19

Testele din 2008 ale sistemului operațional (care au eșuat) au reprezentat doar o fază a testării SIS II. Structura testelor SIS II a fost concepută pentru a permite o creștere progresivă a nivelului lor de complexitate. Cu o astfel de metodă de testare este inerent posibil să se identifice într-o anumită etapă aspecte care nu fuseseră descoperite înainte (din cauza naturii testelor efectuate până la acel moment). Întregul scop este să se utilizeze diferitele etape pentru a identifica (în mod ideal toate) problemele potențiale înainte ca sistemul să intre în funcțiune. Acest lucru s-a întâmplat în 2008, precum și în cursul etapei finale a proiectului după 2009 (întrucât metoda de testare a rămas neschimbată pe toată durata proiectului).

Posturile suplimentare primite începând cu 2007 au permis echipei proiectului să recruteze mai mult personal cu experiență relevantă.

### 22

Comisia observă că Comitetul SISVIS s-a ocupat, de asemenea, de VIS, ceea ce a redus timpul disponibil pentru a discuta pe tema SIS II. Acest lucru a fost frustrant pentru experții SIS II. De fapt, majoritatea problemelor care, în mod normal, ar fi trebuit să fie discutate în cadrul Comitetului SISVIS au fost de fapt discutate în cadrul grupului de lucru al Consiliului pentru SIS-TECH, care a deținut responsabilități pentru aspecte legate de SIS 1. Multe aspecte tehnice legate de SIS II ar fi putut să aibă eventual impact asupra SIS 1, motiv pentru care multe state membre au insistat ca acestea să fie discutate și în cadrul grupului SIS-TECH.

## 23

Contextul în care a fost dezvoltat proiectul SIS II a fost mai dificil decât cel în care a lucrat DG Impozitare și Uniune Vamală. A fost vorba de o serie de motive, cum ar fi faptul că SIS II s-a bazat pe un sistem anterior și a avut un sistem complex de guvernare, precum și faptul că au existat considerente de politică legate de abordarea generală a unor state membre față de extinderea spațiului Schengen și că cerințele privind sistemul s-au modificat permanent.

## Caseta 2

Contextele predominante pentru dezvoltarea sistemului NCTS și SIS II au diferit în mod substanțial în ceea ce privește provocările de natură politică și instituțională. În plus, dezvoltarea sistemului NCTS a avut loc într-un mediu bazat pe o îndelungată tradiție de cooperare cu statele membre (care a început în prima parte a anilor '90). Încrederea reciprocă dintre toți partenerii implicați a fost sprijinită de rețelele stabilite cu mult înainte.

## 24 (a)

Comisia acceptă observația că nu a alocat personal suficient pentru proiect în stadiul incipient. Acest lucru a fost prezentat în mod foarte clar în raportul anual de activitate al direcției generale.

Comisia confirmă că nu a fost un utilizator final al sistemului și nici un utilizator final al VIS și al Eurodac. În consecință, a trebuit să se bazeze pe contribuțiile statelor membre care urmau a fi furnizate de delegațiile statelor membre în cadrul reuniunilor administratorilor la nivel național ai proiectului și în grupurile de lucru ad-hoc, precum și de către experți ai statelor membre care au fost experți naționali detașați de statele membre pe lângă Comisie.

## 24 (c)

Comisia a încurajat și a organizat întâlniri directe între principalul contractant pentru dezvoltare și statele membre, dar, astfel cum se recomandă în metodologia proiectului IT și de către cele mai bune practici, acest contact/această interacțiune a trebuit să fie plasat(ă) într-un cadru. Contractanții au fost prezenți la reuniunile comitetului și ale administratorilor la nivel național ai proiectului, care au avut loc cel puțin o dată pe lună. A existat, de asemenea, un ciclu formal de revizuire pentru documente, permițând experților naționali să evalueze specificațiile tehnice care au fost ulterior prezentate în mod formal pentru aprobare Comitetului SISVIS.

În ceea ce privește divulgarea contractului, un membru al consorțiului HPS s-a opus divulgării contractului.

## 24 (d)

Consiliul a decis că SIS II era necesar în 2001 și și-a menținut această poziție în mai multe concluzii succesive ale Consiliului, care descriu în mod consecvent punerea în aplicare a SIS II drept „o prioritate absolută”.

## 25 (a)

După suspendarea testului sistemelor operaționale în 2008, din cauza unei serii de probleme cu sistemul central, Comisia a pus în aplicare o abordare globală de gestionare a programului SIS II, începând din ianuarie 2009. Aceasta a fost adoptată pentru a asigura coerența necesară între dezvoltarea sistemului central și sistemele naționale [COM(2009) 133]. Aceasta a inclus un organism informal alcătuit dintr-un număr limitat (opt) de experți ai statelor membre, desemnat drept „Comisia pentru gestionarea programului global”, care a fost creat în scopul de a spori cooperarea și de a oferi sprijinul direct al statelor membre pentru proiectul central SIS II. Abordarea globală a fost salutată în concluziile Consiliului cu privire la SIS II din 26-27 februarie 2009.

## 25 (b)

Personalul mai numeros pe care Comisia l-a alocat proiectului după 2007 i-a permis să îmbunătățească gestionarea proiectului și comunicarea.

## 26

Comisia sprijină integral concluziile Centrului de Studii Politice Europene (CEPS) privind structura complexă de guvernare pentru SIS II. Într-adevăr, CEPS afirmă că „... chiar și după conferirea către Comisia Europeană a competenței de a gestiona proiectul SIS II, precum și în urma extinderii procedurii de decizie care a consolidat și mai mult rolul legislativ al Comisiei și al Parlamentului European, statele membre (unele dintre acestea) nu au fost pregătite să cedeze controlul asupra unui instrument atât de important pentru securitate și gestionarea migrației. Au apărut strategii de menținere a controlului asupra proiectului, printre care proliferarea grupurilor de experți și propunerea ca SIS 1+RE să fie o alternativă «interguvernamentală» la SIS II”.

## 28

Comisia nu poate decât să regrete că o mare parte dintre respondenții la chestionar nu cunoșteau structura decizională asupra căreia statele membre căzuseră de acord.

## 29

Comisia consideră că principala cauză a întârzierilor și a creșterii costurilor a fost faptul că cerințele privind sistemul s-au modificat în mod constant (în cea mai mare parte în urma cererilor statelor membre). De asemenea, acest lucru a avut un impact major asupra unor aspecte legate de contractul de gestionare a proiectului, deoarece a implicat mai multe revizui ale contractului, care, în schimb, nu au facilitat relația cu contractantul care s-a confruntat în mod constant cu schimbări ale cerințelor. De asemenea, aceasta a condus la creșterea volumului de muncă al Comisiei în ceea ce privește gestionarea contractelor.

## 30

Comisia este de acord că modificările ulterioare ale cerințelor privind sistemul au impus modificări ale contractului de dezvoltare, ceea ce a contribuit la înregistrarea de întârzieri. Timpul necesar pentru a ajunge la un acord cu privire la cerințele privind sistemul și pentru a adopta instrumentele juridice corespunzătoare a fost în afara controlului său.

## 32

Redimensionarea capacității sistemului nu s-a datorat întârzierilor, ci, dimpotrivă, a contribuit de fapt la acestea. Aceasta a survenit în principal din cauza numărului mai mare de tranzacții prezentate de statele membre decât cel pe care îl prevăzuseră inițial (demonstrând, prin urmare, indirect, valoarea adăugată a SIS). Această capacitate de creștere de 7 ori (mai exact, capacitatea curentă a sistemului poate fi extinsă la 100 de milioane de înregistrări) a avut, de asemenea, în mod necesar un impact asupra termenului-limită și asupra costurilor. Din nou, aceasta demonstrează că instabilitatea cerințelor privind sistemul a fost cauza principală a întârzierilor și a costurilor mai mari.

## 34

Comisia consideră că evoluția costurilor ar trebui să fie plasată în context. Fiecare estimare s-a bazat pe un set de cerințe modificate. Cerințele privind SIS II și dimensiunea acestuia s-au modificat în mod semnificativ în cursul proiectului, în principal în urma cererilor statelor membre/utilizatorilor finali:

- SIS II a fost prevăzut inițial să intre în funcțiune cu maximum 15 milioane de înregistrări și a fost extins pentru a avea o capacitate de 70 (cu posibilitatea de extindere în continuare la 100 de milioane de înregistrări, în funcție de nevoi);
- metoda de testare a fost revăzută și a inclus un test de conformitate pentru sistemul fiecărui stat membru;

- testele de referință 1 și 2 impuse de Consiliu au trebuit să fie adăugate la planul de testare existent, ceea ce a avut drept rezultat o durată mai mare și sarcini suplimentare care au condus la mai multe cheltuieli;
- noua abordare în materie de migrație după 2010, cerută de Consiliu, a inclus o soluție de rezervă care necesita un convertor capabil nu doar să convertească datele SIS 1 la SIS II, dar, de asemenea, să facă acest lucru în sens invers – ceea ce, din nou, a condus la costuri suplimentare.

### 36

Comisia a încercat întotdeauna să prezinte o imagine clară a costurilor, pe baza informațiilor disponibile. Acest lucru a fost realizat cu precădere în contextul procedurii bugetare anuale, precum și în fiecare raport privind progresele înregistrate în dezvoltarea SIS II. Curtea dă ca exemplu rețeaua: faptul că, la cererea statelor membre, s-a trecut la o infrastructură special concepută pentru rețea, bazată pe o rețea privată virtuală (VPN) pentru s-TESTA în loc să se utilizeze infrastructura existentă deja pentru s-TESTA (domeniul euro), așa cum se prevăzuse inițial, a avut, într-adevăr, un impact semnificativ asupra bugetului. Utilizarea domeniului euro, așa cum s-a prevăzut inițial de către Comisie și așa cum se procedează în cazul Eurodac, ar fi implicat costuri mai reduse. Abia în 2005, după ce proiectul final al rețelei a fost cunoscut, Comisia a putut reevalua costurile rețelei, și a făcut această reevaluare cu rigurozitate, în cadrul COM(2005) 236. Cu toate acestea, costurile rețelei au fost divulgate în fiecare an în proiectul de buget propus autorității bugetare.

### 40

Valoarea daunelor-interese impuse contractantului a fost calculată după o evaluare aprofundată a situației contractuale atât de către Serviciul Juridic al Comisiei, cât și de către o firmă de avocatură externă. La momentul respectiv, această sumă a reprezentat valoarea maximă posibilă din punct de vedere legal.

### 41

Înainte de 2009, programul și structura de gestionare a proiectului ale principalului contractant pentru dezvoltare nu au reușit, de mai multe ori, să respecte obligațiile contractuale. Comisia nu a ezitat să solicite mai multe modificări ale structurii de gestionare a proiectului a contractantului principal.

### 42

Comisia este de acord că modificarea cerințelor privind sistemul a condus la creșterea costurilor. Aceasta a avut drept rezultat și întârzieri.

### 43

Exemplul Curții ilustrează impactul instabilității cerințelor privind sistemul.

### 44

Cea mai mare parte a creșterii costurilor determinate de acestea (modificările 12, 13, 15) a corespuns schimbărilor majore ale cerințelor privind proiectul, și anume: dimensiunea și capacitatea SIS II, performanța, abordarea privind migrația, metoda de testare și serviciile de sprijin acordate statelor membre pe durata testărilor sau sprijinul care urma să fie acordat pentru gestionarea operațională a sistemului. Comisia consideră că abordarea propusă, care prevede pachete de lucru, poate funcționa numai atunci când toate cerințele sunt cunoscute de la început. Din cauza instabilității cerințelor privind sistemul, acest lucru nu s-a întâmplat în cazul de față. O abordare care prevede pachete de lucru nu ar fi împiedicat o creștere a costurilor legate de o altă configurare a rețelei sau de noi cerințe în materie de capacitate.

## Răspuns comun la punctele 45 și 46

Încă de la data primei modificări a contractului, Comisia identificase rațiunile de ordin tehnic (și anume o situație de blocaj tehnic cu câștigătorul contractului inițial) ca fiind un motiv pentru modificarea contractului prin intermediul unei proceduri negociate. Cu toate acestea, pentru prima modificare, cele două opțiuni prevăzute de Regulamentul financiar, („opțiunea maximum 50 % pentru servicii suplimentare” și „opțiunea blocaj tehnic”) au fost în egală măsură justificate și relevante. În acest context, Comisia a ales să aplice prima opțiune pentru primele modificări. Comisia a ales a doua opțiune numai atunci când aceasta era singura cale posibilă.

### 47

Comisia consideră că, deși este preferabilă o abordare pe bază de module constitutive atunci când aceasta poate fi aplicată și în special atunci când cerințele privind sistemul sunt stabile, în cazul SIS II acest lucru nu a fost posibil. În plus, SIS II este un sistem foarte complex și personalizat care include migrarea unui sistem anterior. O abordare pe bază de module constitutive ar fi condus la probleme semnificative pentru predare și, în cele din urmă, la o problemă de responsabilitate în cazul în care un contractant pentru un modul constitutiv ar fi putut evita asumarea responsabilității invocând probleme tehnice privind presupuse deficiențe ale altor module constitutive. Prin urmare, alegerea de a nu utiliza o abordare pe bază de module constitutive a fost făcută în mod deliberat (și în deplină transparență, deoarece procedura de atribuire a fost, de asemenea, examinată de experții statelor membre). În plus, trebuie observat că, la data începerii proiectului, Comisia nu utiliza metodologia RUP.

### 48

Contractantul nu a avut rezultate satisfăcătoare în anumite etape ale contractului și din această cauză a plătit penalități conform contractului.

### 49

Comisia consideră că negocierile privind modificarea 15 s-au desfășurat în conformitate cu cele mai bune practici pentru procedurile negociate.

Nu este relevant dacă prețurile propuse inițial de către contractant erau de două ori mai ridicate sau nu. Ceea ce este relevant este prețul final obținut în urma negocierilor și garanția juridică a celor mai bune prețuri pentru client în cazul în care ar fi apărut divergențe pe parcursul implementării/livrării. Faptul că au fost verificate de către Comisie prețurile unui eșantion de elemente în comparație cu cele utilizate de DG Informatică pentru contractele lor cadru constituie o garanție suplimentară că, în cadrul procedurii, a fost obținut cel mai bun preț posibil.

Comisia declară încă o dată că în opinia sa soluția utilizată a fost într-adevăr solidă din punct de vedere financiar.

### 53

După cum observă Curtea, având în vedere că SIS II a fost un proiect informatic dezvoltat pentru statele membre, și nu pentru Comisie, acesta nu intra în domeniul de competență al schemei de guvernare în domeniul IT a Comisiei instituită după 2004. Cu toate acestea, DG Informatică a participat în mod sistematic la reuniunile lunare ale Comisiei pentru gestionarea proiectului (PMB) până la sfârșitul anului 2008, cu o singură întrerupere, între mai și octombrie 2008. În plus, au fost transmise informații anual către DG Informatică cu privire la dezvoltarea SIS II în cadrul exercițiului „schema directoare”.

### 54

După ce proiectul a intrat în responsabilitatea sa, Comisia a trebuit să demareze dezvoltarea SIS II pe baza unei justificări economice pregătite de Consiliu, care nu includea o evaluare aprofundată a tuturor costurilor, a beneficiilor preconizate și a alternativelor.

### 54 (a)

Instrumentele juridice ale SIS II prevăd că statele membre sunt responsabile pentru dezvoltarea sistemelor naționale. Pe durata proiectului au fost create două grupuri de către Consiliu pentru a monitoriza și a raporta cu privire la evoluțiile la nivel național (care au inclus și costurile): Grupul operativ SIS II și Prietenii SIS II. Comisia a fost membru al acestor două grupuri și a urmărit în mod constant să obțină informații despre proiectele naționale, însă fără succes.

Comunicarea din 2003 a precizat baza de repartizare a costurilor pentru dezvoltarea SIS II, care au fost împărțite între Uniune și statele membre. De asemenea, aceasta a precizat bugetul pentru dezvoltarea sistemelor centrale, dar nu a estimat costurile aferente dezvoltării sistemelor naționale, întrucât dezvoltările respective nu se încadrau în domeniul de aplicare al mandatului său. Comisia nu a avut niciun control asupra costurilor respective și nici nu a dispus de informații cu privire la acestea (cu excepția cazului în care au fost cofinanțate din Fondul pentru frontierele externe).

### 54 (b)

Comisia nu este de acord cu opinia potrivit căreia ar fi trebuit să prezinte o nouă analiză a beneficiilor proiectului după ce Consiliul adoptase o decizie. La momentul respectiv, Consiliul deținea competență exclusivă pentru adoptarea temeiului juridic inițial pentru SIS II.

### 54 (c)

Consiliul însuși exclusese posibilitatea unei extinderi a SIS 1 în decizia sa din 6 decembrie 2001 privind dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen de a doua generație (SIS II) (2001/886/JAI). Comisia nu a îndeplinit niciun rol formal în cadrul acestui proces legislativ.

### 56

În ceea ce privește finanțarea dezvoltării la nivel național, Comisia a făcut eforturi considerabile în 2011 pentru a reduce riscul de întârziere din cauza lipsei de resurse financiare pentru statele membre, invitând autoritățile naționale să acorde o mai mare prioritate proiectului SIS II în cadrul alocărilor lor naționale existente din Fondul pentru frontierele externe (FFE) și organizând o procedură de cereri de propuneri pentru acțiuni urgente în cadrul acțiunilor comunitare ale FFE prin care o sumă suplimentară de 7,5 milioane EUR era furnizată unui număr de 8 state membre care aveau cea mai mare nevoie de resurse suplimentare (țările cu alocări foarte reduse pentru FFE și/sau ale căror resurse FFE au fost absorbite de alte priorități-cheie în domeniul frontierelor externe). Aceste proiecte au început la sfârșitul anului 2011.

### 57

Statele membre au raportat că SIS II a adus beneficii semnificative în termeni de performanță și capacitate.

Comisia confirmă că riscul de prejudiciu reputațional în cazul unui eșec al dezvoltării a devenit mai important spre sfârșitul proiectului, conform celor indicate de rezervele formulate în rapoartele anuale de activitate ale DG Afaceri Interne din perioada 2008-2012. Acest lucru reflectă o bună gestiune financiară (nu se irosesc investițiile deja efectuate).

### 58

La fel ca marea majoritate a respondenților, Comisia consideră, de asemenea, că SIS II a avut funcții suplimentare importante care au oferit utilizatorilor finali avantaje practice imediate și vizibile în comparație cu SIS 1.

## 59

Comisia consideră că, în comparație cu sistemul anterior, SIS II a adus beneficii semnificative funcționale și nonfuncționale utilizatorilor.

De exemplu, datorită unui conținut mult mai bogat (cum ar fi fotografii, copii ale mandatelor de arestare europene etc.), dimensiunea unei alerte în cadrul SIS II este în mod semnificativ mai mare, în medie, decât cea din SIS 1. Asemenea alerte sunt însă transmise fără ca performanța să fie afectată. SIS 1 nu a fost construit pentru a gestiona astfel de alerte.

În fine, SIS II oferă posibilitatea de a gestiona un volum mare de căutări directe în baza de date centrală (240 de căutări pe secundă), în timp ce SIS 1 nu a avut o astfel de funcționalitate. Există cinci state membre care se bazează exclusiv pe această funcționalitate pentru toate operațiunile pe care le efectuează în SIS II.

## 60

Amploarea problemelor cu care s-a confruntat proiectul SIS II a devenit evidentă abia în etapa în care testul OST a eșuat (la sfârșitul anului 2008), atunci când sistemul central a început să interacționeze cu un subset de sisteme naționale. Comisia a formulat o rezervă privind SIS II în raportul anual de activitate pe 2008 al DG Afaceri Interne și a anunțat un plan de acțiune.

În cadrul unei abordări convenite de comun acord de către toate părțile interesate, Comisia, împreună cu statele membre și cu sprijin din partea Consiliului pentru gestionarea programului global (GPMB), a revăzut specificațiile privind dimensionarea, a pus în aplicare modificări tehnice cu scopul de a îmbunătăți soliditatea și fiabilitatea sistemului, precum și schimbări în ceea ce privește modul în care SIS II ar fi urmat să fie testat și în care ar fi fost realizată migrarea.

La sfârșitul acestui proces, care, într-adevăr, a necesitat timp, dar a fost efectuat cât mai rapid posibil, Comisia a adoptat un nou calendar, realist, aprobat de către toate părțile interesate, și a finalizat dezvoltarea proiectului SIS II în conformitate cu acest calendar.

## 61

Consiliul a reafirmat în februarie 2009 că intrarea rapidă în funcțiune a SIS II rămâne o prioritate absolută (cf. nota de subsol 63).

În iunie 2009, pe baza unui raport detaliat întocmit de Președinție și de Comisie cu privire la orientarea viitoare a SIS II, care conținea o analiză a impactului a două scenarii asupra, printre altele, cheltuielilor pentru bugetul UE, fezabilității tehnice și riscurilor, Consiliul a decis să continue dezvoltarea SIS II.

## 62

Astfel cum a explicat Comisia în SEC(2010) 436 final, ar fi fost foarte probabil ca dezvoltarea SIS II pe baza soluției SIS 1+RE să aibă un impact semnificativ asupra proiectelor naționale. Aceste costuri ar fi putut fi estimate doar de statele membre pentru fiecare proiect individual și nu au făcut parte, prin urmare, din raportul de comparare.

## 63

Comisia ar dori să sublinieze faptul că includerea a două teste de referință, astfel cum a cerut Consiliul în concluziile sale din iunie 2009, a condus la creșterea atât a duratei, cât și a costurilor proiectului.

## 66

Comisia a desprins învățăminte din proiectul SIS II pe care le-a prezentat în comunicarea sa din 2010 [COM(2010) 385, pagina 27] și în propunerea de înființare a unei agenții dedicate gestionării și dezvoltării sistemelor informatice la scară largă în domeniul de politică [COM(2010) 93].

### 67

Comisia ar dori să sublinieze că, atunci când a fost lansat proiectul SIS II, nu exista PM<sup>2</sup> sau o metodologie similară.

### 68 (a)

Revizuirea tratatului înseamnă că orice legislație nouă privind dezvoltarea proiectelor informatice la scară largă ar fi decisă între Consiliu și Parlament, pe baza unei propuneri a Comisiei. În 2001 situația era diferită.

### 69 (a)

Propunerile din 2011 ale Comisiei privind cadrul multianual 2014-2020 [COM(2011) 749, p. 8] prevăd finanțarea dezvoltării și a funcționării sistemelor centrale și naționale.

## Concluzii și recomandări

### 70 (a)

Comisia a atras atenția statelor membre, în comunicările din 2001 și din 2003, asupra riscurilor pe care le comportă acest termen și ipotezele care ar fi trebuit să fie îndeplinite (și care, până la urmă, nu au fost îndeplinite) în cazul în care se menținea termenul respectiv.

### 70 (b)

Comisia a reevaluat în mod sistematic estimările costurilor în principalele etape ale proiectului atunci când acest lucru era justificat de apariția unor elemente noi și a comunicat întotdeauna, în mod transparent, cu privire la chestiunile bugetare:

- în 2005, când au fost reevaluate costurile rețelei [COM(2005) 236];
- în mai 2009, în raportul comun Comisie/ Președinție privind orientarea viitoare a SIS II (documentul 10005/09 al Consiliului);

- în aprilie 2010, în raportul privind calendarul global și bugetul pentru punerea în funcțiune a Sistemului de Informații Schengen de a doua generație (SIS II) [SEC(2010) 436], precum și
- în septembrie 2010, în raportul privind calendarul global și bugetul pentru punerea în funcțiune a Sistemului de Informații Schengen de a doua generație (SIS II) [SEC(2010) 1138].

În plus, fiecare raport privind progresele înregistrate din 2003 cuprindea o secțiune referitoare la execuția bugetară.

### 70 (c)

Una dintre cauzele întârzierilor și creșterii costurilor a fost faptul că cerințele privind sistemul s-au modificat în mod constant (în cea mai mare parte în urma cererilor statelor membre). De asemenea, acest lucru a avut un impact enorm asupra unor aspecte legate de contractul de gestionare a proiectului, deoarece a implicat mai multe revizuri ale contractului, care, în schimb, nu au facilitat relația cu contractantul, care s-a confruntat în mod constant cu modificări ale cerințelor.

### 70 (d)

A existat un deficit de personal generalizat la nivelul întregului domeniu de politică, care s-a accentuat foarte rapid.

### 70 (f)

Aceeași unitate a DG Afaceri Interne care a lucrat la proiectul SIS II, pe baza aceluiași contract și cu același contractanți, a livrat un alt sistem informatic la scară largă (VIS) într-o atmosferă constructivă și armonioasă de lucru cu statele membre și fără ambiguități/provocări pentru procesul decizional. Același lucru se poate spune și despre dezvoltarea Eurodac.

Există motive subiacente ale relației slabe cu comunitatea SIS (de exemplu, faptul că exista un sistem anterior, structura complexă de guvernare, orientarea politică nerealistă a proiectului etc.).

### 70 (g)

Comisia nu poate decât să regrete nivelul general scăzut de cunoaștere de către numeroase părți interesate a măsurilor decizionale cu privire la proiectul SIS II.

Structura complexă de guvernare a generat dificultăți pentru gestionarea proiectului.

### 70 (h)

Pe parcursul proiectului SIS II, Comisia a respectat cu strictețe normele Regulamentului financiar și a negociat în interesul superior al bugetului Uniunii.

### 71

Comisia reamintește faptul că statele membre au realizat justificarea economică și au efectuat evaluările pregătitoare necesare într-un cadru interguvernamental. Consiliul a luat decizia de a dezvolta SIS II pe baza unui studiu de fezabilitate realizat în 1998 și pe baza unei serii de consultări între statele membre care au culminat cu inițiativa suedezo-belgiană, care a constituit primul temei juridic al SIS II.

Comisia nu are competența de a contesta juridic sau de a reexamina aceste acte legislative emise de Consiliu. Singura obligație a Comisiei a fost de a pune în aplicare decizia Consiliului. De asemenea, trebuie reamintit faptul că, în numeroase ocazii, Consiliul a reafirmat că intrarea în funcțiune a SIS II era o prioritate absolută.

Odată ce a primit sarcina dezvoltării SIS II, Comisia a lansat un studiu de fezabilitate pentru a evalua nevoile activităților pe care noul sistem trebuia să le asigure, opțiunile tehnice și impactul acestora, calendarul proiectului și bugetul său, precum și riscurile și constrângerile pe care le implica dezvoltarea sa.

Comisia nu este în măsură să confirme suma de 500 de milioane de euro menționată de Curte. Costurile naționale fiind în afara perimetrului dezvoltării finanțate la nivel central din bugetul UE, nu există nici un motiv pentru a le include în situațiile financiare anexate la propunerea legislativă. Nu a existat nicio cerință la adresa Comisiei privind estimarea sau urmărirea cheltuielilor naționale pentru SIS II.

Comisia a reevaluat în mod sistematic estimările costurilor în principalele etape ale proiectului atunci când acest lucru era justificat de apariția unor elemente noi și a comunicat întotdeauna, în mod transparent, cu privire la chestiunile bugetare, după cum se precizează la punctul 70 litera (b).

### 72

Comisia confirmă că, într-adevăr, a desprins mai multe învățăminte-cheie din dezvoltarea sistemelor informatice la scară largă și le-a pus deja în aplicare, în special în proiectarea pachetului privind frontierele inteligente. Totuși, acest proiect trebuie să fie considerat *sui generis* din motivele expuse la punctele anterioare.

### Recomandarea 1

Comisia poate accepta această recomandare, care reflectă măsurile sale de guvernare IT instituite din 2010. Mai exact, în cursul analizei unor proiecte informatice de către Comisia pentru gestionarea proiectelor din domeniul sistemelor informatice (ISPMB, creată la sfârșitul anului 2010), astfel de considerații sunt examinate cu atenție. Direcția generală responsabilă de IT (DG Informatică) este, de asemenea, consultată în etapa de evaluare a impactului în cazul în care o nouă inițiativă a Comisiei conține o componentă IT.

## Recomandarea 2

Comisia poate accepta această recomandare, care reflectă măsurile sale de guvernare IT instituite din 2010. Procesul de raționalizare în domeniul IT, lansat de Comisie în 2010, cuprinde deja toate proiectele informatice gestionate de Comisie, indiferent de sursa de finanțare a acestora. Comunicarea SEC(2011) 1500 reamintește că „*în plus față de proiectul de consolidare a infrastructurii care va fi derulat în toate serviciile, toate sistemele de informații ale Comisiei, inclusiv oficiile și agențiile executive finanțate atât din bugetele administrative, cât și din cele operaționale fac obiectul unui proces de raționalizare*”.

În ceea ce privește proiectele informatice la scară largă care aparțin Comisiei, mecanismele de guvernare puse în aplicare începând cu 2010 asigură monitorizarea lor atentă nu numai de către DG Informatică, ci și de către „Comisia pentru gestionarea proiectelor din domeniul sistemelor informatice” (ISPMB), din care fac parte nu doar celelalte direcții generale orizontale, ci și cinci direcții generale reprezentând diferite tipuri de politici. Mai exact, domeniul „sistemelor transeuropene” (a se vedea, de asemenea, răspunsul la recomandarea 6) este supravegheat de Comitetul la nivel înalt în domeniul IT.

## Recomandarea 3

Comisia poate accepta această recomandare, care reflectă măsurile sale de guvernare IT instituite din 2010. Înainte de începerea unui proiect, direcțiile generale sunt obligate, în temeiul normelor de guvernare în domeniul IT instituite în 2010, să prezinte o justificare economică sau un document privind viziunea Comisiei pentru gestionarea proiectelor din domeniul sistemelor informatice (ISPMB) care prevede, printre altele, modul în care este stabilită structura de guvernare a proiectului. Comisia aceasta acordă o atenție deosebită reprezentării adecvate a utilizatorilor în guvernarea proiectului. În plus, toate proiectele trebuie să trimită rapoarte anuale acestei Comisii, asigurând astfel o monitorizare atentă a lucrărilor efectuate și a posibilelor abateri de la domeniul de aplicare, de la calendarul și de la bugetele stabilite inițial.

## Recomandarea 4

Comisia poate accepta această recomandare, care reflectă măsurile sale de guvernare IT instituite din 2010. Comisia urmărește metodologia de gestionare a proiectelor PM<sup>2</sup> și artefactele de proiect oferă deja intrări pentru alternative, estimări de costuri, de resurse etc. Toate proiectele cu un cost total de proprietate de peste 500 000 (în 5 ani) trebuie să prezinte ISPMB o justificare economică/un document privind viziunea și rapoarte anuale.

## Recomandarea 5

Comisia poate accepta această recomandare, care reflectă măsurile sale de guvernare IT instituite din 2010. Într-adevăr, artefactele de proiect PM<sup>2</sup> includ deja patru tipuri de registre care pot fi utilizate de administratorii de proiect: registrul riscurilor, registrul declarațiilor, registrul deciziilor și registrul modificărilor. În plus, documentele fiecărui proiect (justificarea economică, documentul privind viziunea, rapoartele privind progresele înregistrate etc.) sunt accesibile prin intermediul unui sistem central, numit GOVIS.

## Recomandarea 6

Comisia poate accepta această recomandare, care reflectă măsurile sale de guvernare IT instituite din 2010. Acest lucru se reflectă în abordarea „pe domenii” care a fost aplicată în cadrul exercițiului de raționalizare în domeniul IT din 2010. Sistemele au fost grupate în funcție de domeniile de activitate (de exemplu, „gestionarea granturilor”, „gestiunea financiară”, „achiziții” etc.). În prezent există 19 domenii, fiecare fiind condus de un șef de domeniu, care răspunde de convergența și de raționalizarea din domeniul său. Noile sisteme trebuie să aibă aprobarea șefului de domeniu înainte de a fi dezvoltate, asigurându-se astfel conformitatea acestora cu strategia domeniului respectiv și coerența cu sistemele existente.

### Recomandarea 7

Comisia poate accepta această recomandare, care reflectă măsurile sale de guvernanță IT instituite din 2010. Serviciile Comisiei lucrează în prezent la definirea arhitecturii organizaționale a întreprinderilor, bazată pe un ansamblu coerent de elemente constitutive reutilizabile. Mai multe astfel de elemente au fost deja identificate și, odată ce acestea vor fi disponibile, utilizarea acestora este obligatorie pentru noile sisteme sau sistemele care suferă modificări. Module care lipsesc, dar necesare, sunt în prezent identificate. DG Informatică a înființat recent un birou de arhitectură. Programul ISA și, mai recent, Mecanismul pentru Interconectarea Europei (MIE) recomandă, de asemenea, o utilizare sporită a serviciilor comune intersectoriale pentru acoperirea nevoilor generice (de exemplu, transmițeri securizate, semnături electronice, unelte semantice).

### Recomandarea 8

Comisia poate accepta această recomandare. Învățămintele desprinse în urma auditului Curții vor fi comunicate celorlalte direcții generale atât la nivel tehnic, cât și la nivelul conducerii, și vor fi diseminate către agențiile relevante, prin intermediul rețelelor adecvate.

Impactul SIS II va fi evaluat în 2016 (după trei ani de funcționare a SIS II), conform dispozițiilor actelor legislative care constituie temeiul juridic [articolul 50 alineatele (4) și (5) din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 și articolul 66 alineatele (4) și (5) din Decizia 2007/533/JAI].

## CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

### Publicații gratuite:

- un singur exemplar:  
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:  
de la reprezentanțele Uniunii Europene ([http://ec.europa.eu/represent\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/represent_ro.htm)),  
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_ro.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm))  
sau contactând rețeaua Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_ro.htm](http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm))  
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (\*).

(\*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

### Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Abonamente:

- de la agenții de vânzări ai Oficiului pentru Publicații al Uniunii Europene ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_ro.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm)).

Sistemul de Informații Schengen conține informații privind persoane și bunuri și este utilizat de polițiștii de frontieră și de organele de poliție în întregul spațiu Schengen. În cadrul acestui raport, Curtea de Conturi Europeană a examinat modul în care Comisia a gestionat proiectul de dezvoltare a unui nou Sistem de Informații Schengen, din a doua generație (SIS II). Raportul explică de ce sistemul a fost finalizat cu o întârziere de șase ani de față de data planificată și la un cost de opt ori mai mare decât bugetul estimat inițial.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

