

Eriaruanne

Teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) Euroopa Komisjoni poolsest arendamisest saadud kogemused



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-9241-936-3
doi:10.2865/8177

© Euroopa Liit, 2014
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**Teise põlvkonna Schengeni
infosüsteemi (SIS II) Euroopa
Komisjoni poolsest arendamisest
saadud kogemused**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

Punktid

Mõisted

I–VII **Kommenteeritud kokkuvõte**

1–3 **Sissejuhatus**

4–7 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

4–6 **Auditi ulatus**

7 **Auditi lähenemisviis**

8–69 **Tähelepanekud**

8–32 **1. osa. Komisjon sai SIS II süsteemi valmis, kuigi kuus aastat kavandatust hiljem**

8 **Auditikriteeriumid**

9–12 **Projekti algne valmimistähtaeg oli ebarealistlik**

13–20 **Kuni aastani 2007 ei eraldanud komisjon allhankena teostatud arendustöö juhtimiseks küllaldaselt vajalike teadmistega töötajaid, kes oleksid suutnud allhankena teostatud arendustööd mõjusalt juhtida**

21–25 **Komisjoni ja osa liikmesmaade vahelised töösuhted olid alguses halvad. Kõigi lõppkasutajate kogemusi hakati arvesse võtma alles peale seda, kui komisjon oli 2009. aastal loonud infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu**

26–28 **Osale sidusrühmadele jäi selgusetuks, kes võttis vastu põhiotsused**

29–32 **Süsteemile esitatavad nõuded ei olnud kuni projekti lõppetapini küllaldaselt stabiilsed**

33–49 **2. osa. Kesküsteemi ja võrgu arendamise maksumus kasvas 23 miljonilt eurolt 189 miljoni euroni**

33 **Auditikriteeriumid**

34–37 **Komisjon ajakohastas oma 2003. aastal koostatud kogueelarve alles 2010. aastal**

38 **SIS II süsteemi valmimise hilinemine suurendas maksumust**

39–41 **Arendustöö peatöövõtja tarnis projekti esimeses etapis ebapiisavalt toimiva süsteemi**

42–43 **Projekti maksumust suurendas süsteemile esitatud nõuete muutmine**

- 44–49 LÄBIRÄÄKIMISTEGA MENETLUSE TEEL SUURENDAS KOMISJON PÕHILEPINGU MAKSUMUST 20 MILJONILT EUROOLT 82 MILJONI EUROONI
- 50–63 **3. osa. Komisjon ei taganud seda, et SIS II projektikirjeldus sisaldaks projekti maksumuse ja oodatava kasu põhjalikku ümberhindamist ning projektikirjelduse ajakohastamist nii, et selles võetakse arvesse vahepeal toimunud olulised muutused**
- 50 **Auditikriteeriumid**
- 51–54 Pärast projekti eest vastutaja rolli ülevõtmist komisjoni poolt ajakohastatud SIS II projektikirjelduses ei hinnatud põhjalikult ümber kõiki kulusid, oodatavat kasu ja alternatiive
- 55–63 Hoolimata maksumuse ja oodatava kasu olulisest muutumisest ei hinnanud komisjon projektikirjeldust projekti käigus põhjalikult ümber
- 64–69 **4. osa. Projekti esimese osa elluviimisest saadud kasulikud kogemused võimaldasid komisjonil SIS II süsteemi lõpetada ja tulevasi projekte ette valmistada**
- 64 **Auditikriteeriumid**
- 65 Komisjon kasutas projekti esimese osa elluviimisest saadud kasulikke kogemusi projekti lõppetapis
- 66–69 SIS II süsteemi arendamisel saadud kogemusi on komisjon juba rakendanud teiste projektide juures
- 70–72 **Järeldused ja soovitused**

Lisa. SIS II süsteemi kronoloogia

Komisjoni vastused

Ettevalmistav etapp: projekti esimene etapp, mille käigus määratletakse selle eesmärgid ja koostatakse projektikirjeldus.

eu-LISA: vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa amet.

Hoiatusteade: pädevate riiklike ametiasutuste poolt isikute ja esemete kohta Schengeni infosüsteemi sisestatud teave.

HPS: arendusprojekti peatöövõtja: firmadest Hewlett-Packard ja Steria koosnev konsortsium.

ISPMB: infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu. Nõukogu eesistuja on informaatika peadirektoraat ning selles arutatakse ettepanekuid uute IT-projektide teostamiseks.

Juhtimine: puudutab otsuste vastuvõtmist.

Juhtkomitee: seab projekti peamise suuna ja koordineerib projekti peamisi ülesandeid; kiidab heaks projektile eraldatud ressursid ja selle peamised väljundid.

Kavandamisetaapp: projekti teine etapp, mille käigus koostatakse erinevad projektiplaanid.

Liidese kirjeldus: dokument, milles kirjeldatakse Schengeni infosüsteemi ja liikmesmaade infosüsteemide vahelist liidest.

Otsuste logi: sisaldab kokkuvõtet kõigist vastu võetud otsustest. Selle eesmärk on muuta nähtavaks vastutajad, st kes ja kuidas on otsuseid teinud.

Projekti lõppetaapp: SIS II lepingusse 2010. aasta detsembris tehtud muudatus, mille kohaselt viib arenduse peatöövõtja süsteemi arendamise lõpule 2013. aasta märtsiks. Muudatusega seati uued nõuded süsteemi mahutavusele, jõudlusele ja testimisele.

Projektikirjeldus: projektikirjelduses selgitatakse projekti elluviimise põhjuseid, käsitletakse selle kulusid, tulusid ja alternatiive. Projektikirjeldus koostatakse projekti ettevalmistavas etapis ning seda ajakohastatakse paralleelselt projekti edenemisega, sest kulud, riskid, tulud ja alternatiivid võivad aja jooksul muutuda.

Schengeni ala: 26 Euroopa riiki hõlmav ala, mille liikmesriigid on oma ühistel piiridel loobunud passi- ja immigratsioonikontrollidest. Ala koosneb 22-st ELi liikmesriigist ja 4-st Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) liikmesriigist.

Schengeni liikmesriigid: Schengeni ala 26 riiki. Ühendkuningriik ja Iirimaa ei ole küll Schengeni ala liikmed, ent osalevad siiski Schengeni infosüsteemis (erandiks on Schengeni alasse mittekuuluvate riikide kodanikke puudutavad hoiatusteated).

Sidusrühmad: need, kes võivad projekti mõjutada, või keda projekt võib mõjutada. Käitajate poolele kuuluvad süsteemi omanik, süsteemi juht ja kasutajad. IT poolele kuuluvad süsteemi tarnija, projektijuht ja projektimeeskond.

SISVIS komitee: komisjoni SIS II ja viisainfosüsteemi (VIS) arendamisel abistav komitee, kuhu kuuluvad kõik Schengeni ala liikmesriigid. Komitee eesistuja on komisjon.

Süsteemi juht: püstitab süsteemi omaniku ülesandel projekti eesmärgid ja seab prioriteetid.

Süsteemi omanik: vastutab süsteemi eesmärkide ja prioriteetide seadmise eest ja on tavaliselt ka juhtkomitee eesistuja.

Süsteemi tarnija: tarnib IT-süsteemi vastavalt kokkulepitud nõuetele, ajakavale ja eelarvele.

Süsteemile esitatavad nõuded: arendatavale süsteemile esitatavate nõuete kirjeldus.

Toimimisetapp: projekti etapp, kus projekti kavandatud tegevused ellu viiakse ja projekt annab tulemusi.

Tulemus: vastavalt kokkuleppele valminud dokument, riistvara, tarkvara või muu toode.

Unisys: kvaliteeditagamise töövõtja.

Vahe-eesmärgi testid: nõukogu nõudmisel 2009. aasta juunis lisatud süsteemitestid, mille edukas läbimine seati projekti jätkamise tingimuseks.

Viisainfosüsteem (VIS): siseasjade peadirektoraadi poolt paralleelselt SIS II süsteemiga sama arenduslepingu raames arendatud suuremahuline IT-süsteem.

I Schengeni infosüsteemi (SIS) kasutavad kogu Schengeni ala riikide piirivalveasutused, politsei, toll ning viisade väljastamisega tegelevad asutused ja kohutud. Süsteem sisaldab teavet (hoiatusteateid) isikute kohta, kes võivad olla seotud raske kuritegevusega või kellel ei ole õigust ELi siseneda või liidu territooriumil viibida. Samuti sisaldab see hoiatusteateid kadunud isikute, kaotatud või varastatud vara, näiteks rahatähtede, sõidukite, tulirelvade ja isikutunnistuste kohta. Hoiatusteateid sisestavad infosüsteemi riiklikud ametiasutused (vt punkt 1).

II Algne Schengeni infosüsteem (SIS 1) arendati välja ja see toimis valitsustevahelises raamistikus – süsteem töötas alates 1995. aastast kuni SIS II kasutusele võtmiseni 2013. aastal. 2001. aastal otsustas nõukogu selle teise põlvkonna (SIS II) versiooniga asendada. Nõukogu andis komisjonile ülesande süsteem välja töötada ning projekti juhtinud siseasjade peadirektoraat¹ pidi selle 2006. aasta lõpuks tööle rakendama. Algselt oli SIS II väljatöötamise peamine põhjus ühendada süsteemiga rohkem liikmesmaid. Lisaks pidi SIS II sisaldama uusimaid tehnoloogilisi lahendusi ja täiendavaid funktsioone (nagu uut tüüpi hoiatusteated, hoiatusteade omavaheline ühendamine ja võimalus salvestada nendega seotud dokumente (vt punktid 2 ja 3)).

III Euroopa Kontrollikoda uuris, kas SIS II valmis komisjoni juhtimisel õigeaegselt ja algselt prognoositud eelarve piires. Samuti uuriti seda, kas SIS II jaoks oli kogu projekti elluviimise vältel olemas usaldusväärne projektikirjeldus, milles võeti arvesse maksumust ja oodatavat kasu puudutavaid olulisi muutusi. Lisaks hindas kontrollikoda, milliseid kogemusi komisjon projekti juhtimise käigus sai ja kas ta neid ka rakendas (vt punktid 4–7).

IV Auditiga leiti, et komisjon sai kesksüsteemi küll valmis, ent seda enam kui kuus aastat algselt kavandatust hiljem ja algselt kavandatud eelarvest kaheksa korda kallima hinnaga. Viivituse ja ülekulu põhjustasid osaliselt keeruline juhtimisalane kontekst, mis ei võimaldanud komisjonil küllaldaselt töö käigus tekkinud probleemidega tegeleda, ning osaliselt puudused projekti komisjonipoolses juhtimises. Loetletud põhjused puudutasid eelkõige projekti esimest etappi (kuni aastani 2009):

- a) projekti algne valmimistähtaeg ei olnud realistlik (vt punktid 9–12);
- b) komisjon ajakohastas oma 2003. aastal tehtud kogueelarve alles 2010. aastal (vt punktid 34–37);
- c) kasutajate vajadustele vastamiseks muudeti projekti käigus süsteemile esitatavaid nõudeid ning need muutusid küllaldaselt stabiilseks alles projekti lõppetapis (alates aastast 2010); süsteem on nüüd kasutusel ja selle mahutavus on 2001. aastal kavandatust oluliselt suurem (vt punktid 29–32 ja 42–43);
- d) kuni aastani 2007 ei eraldanud komisjon allhankena teostatud arendustöö juhtimiseks küllaldaselt vajalike teadmistega töötajaid, mis oleks võimaldanud allhankena teostatud arendustööd mõjusalt juhtida (vt punktid 13–20);
- e) arendustöö peatöövõtja tarnis projekti esimeses etapis ebapiisavalt toimiva süsteemi (vt punktid 39–41);
- f) komisjoni ja osa liikmesmaade vahelised töösuh- ted olid alguses halvad. Alles peale seda, kui komisjon oli 2009. aastal loonud infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu, hakkas ta arvesse võtma kõigi lõppkasutajate kogemusi (vt punktid 21–25);

1 Peadirektoraadi tollane nimi oli „õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat“.

- g) osale sidusrühmadest jäi selgusetuks, kes võttis vastu põhiotsused (vt punktid 26–28);
- h) läbirääkimistega menetluse teel suurendas komisjon põhilepingu maksumust 20 miljonilt eurolt 82 miljoni euroni. Nimetatud menetlus on küll finantsmääruses sätestatud, ent läbirääkimistega menetluse puhul valitseb oht, et makstud hinnad ei ole konkurentsivõimelised (vt punktid 44–49).

V

Projekti käigus muutusid oluliselt nii süsteemi hind kui sellest oodatav kasu. ELi eelarvest kesksüsteemi eest makstava hinna algses prognoosis alahinnati oluliselt vajalike investeeringute tegelikku suurusjärku. SIS II lõplik maksumus projekti lõpetamisel oli ligikaudu 500 miljonit eurot: kesksüsteem maksis 189 miljonit eurot ja liikmesmaade süsteemid hinnanguliselt enam kui 330 miljonit eurot. Samas oli SIS II süsteemist algselt oodatud kasu vähenenud seoses SIS 1 süsteemi eduka laiendamisega uutele liikmesmaadele aastal 2007 (projekt SISone4all). Hoolimata maksumuses ja oodatavas kasus toimunud muutustest ei hinnanud komisjon projektikirjeldust põhjalikult ümber ega näidanud, et SIS II oli organisatsiooni jaoks endiselt prioriteet, millesse tehtava investeeringu tulusus oli kõrgem kui alternatiivsetel võimalustel (vt punktid 50–63).

VI

Komisjon sai projekti esimese osa elluviimisest kasulikku kogemusi, mis võimaldasid tal projekti lõpp-etapis (alates aastast 2010) oma lähenemisviisi muuta ja projekt 2013. aasta aprillis lõpetada. Lisaks, kuigi ametlikku hindamist ei ole tehtud, on komisjon juba rakendanud SIS II projekti juures saadud kogemusi teiste suuremahuliste IT-projektide ettevalmistamisel (vt punktid 64–69).

VII

Loetletud tähelepanekute põhjal soovib kontrollikoda, et komisjon peaks suuremahuliste IT-süsteemide arendusprojektide juhtimisel (vt punktid 70–72):

- a) lähtuma ajakava koostamisel kavandatavate tööde tehnilisest analüüsist;
- b) tagama, et kõik projektid oleksid integreeritud organisatsiooni IT-juhtimise süsteemi, ning kasutama töövõtjate tegevuse mõjusaks juhtimiseks kogu organisatsioonisisest oskusteavet;
- c) tagama, et otsustusprotsessis võetakse küllaldaselt määral arvesse tegevusvajadusi ja lõppkasutajate arvamusi;
- d) tagama, et enne projekti algatamisetapist planeerimisetappi üleminekut kiidetakse heaks projektikirjeldus; ning et projekti maksumust, oodatavat kasu, riske ja alternatiive puudutavate oluliste muutuste korral kiidetakse heaks ajakohastatud projektikirjeldus;
- e) tagama projekti peamiste otsuste dokumenteerimise nende lihtsat jälgimist võimaldavas otsuste logis;
- f) tagama kogu projekti üldise mõjusa koordineerimise juhul, kui projekt eeldab erinevate sidusrühmade üksteisest sõltuvate süsteemide väljatöötamist;
- g) kasutama suuremahuliste IT-süsteemide arendamisel omavahel sobivaid ja hiljem hõlpsasti taaskasutatavaid mooduleid, et vältida enda sidumist vaid ühe kindla töövõtjaga;
- h) andma kontrollikoja auditi käigus saadud kogemused edasi peadirektoratidele, ELi institutsioonidele, ametitele ja teistele asutustele. Komisjon peaks hindama, kas SIS II süsteem toob oodatud kasu.

01

Schengeni infosüsteemi kasutavad kogu Schengeni ala riikide piirivalve-asutused, politsei, toll ning viisade väljastamisega tegelevad asutused ja kohtud². Süsteem sisaldab teavet (hoiatusteateid) isikute kohta, kes võivad olla seotud raske kuritegevusega või kellel ei ole õigust ELi siseneda või liidu territooriumil viibida. Samuti sisaldab see hoiatusteateid kadunud isikute, kaotatud ja varastatud vara, näiteks pangatähtede, sõidukite, tulirelvade ja isikutunnistuste kohta. Hoiatusteateid sisestavad infosüsteemi riiklikud ametiasutused. Algne Schengeni infosüsteem (SIS 1) töötati valitsustevahelise projektina välja Prantsusmaa eestvõttel ja see alustas tööd 1995. aastal. Prantsusmaa juhtimisel toimus süsteem kuni 2013. aasta maini, kui alustas tööd seda asendav SIS II. Nii SIS 1 kui SIS II koosnevad liikmesmaade loodud riiklikest süsteemidest, mis on omakorda arvutivõrgu abil ühendatud kesksüsteemiga (vt **joonis 1**).

02

1996. aasta detsembris otsustasid Schengeni maad luua Schengeni infosüsteemi (SIS II). 2001. aasta detsembris andis nõukogu komisjonile ülesande süsteem välja töötada. Kavatatud valmimisajaks määrati 2006. aasta lõpp. Projekti juhtis komisjoni siseasjade peadirektoraat, kes tellis kesksüsteemi arendustööd väliselt teenuseosutajalt.

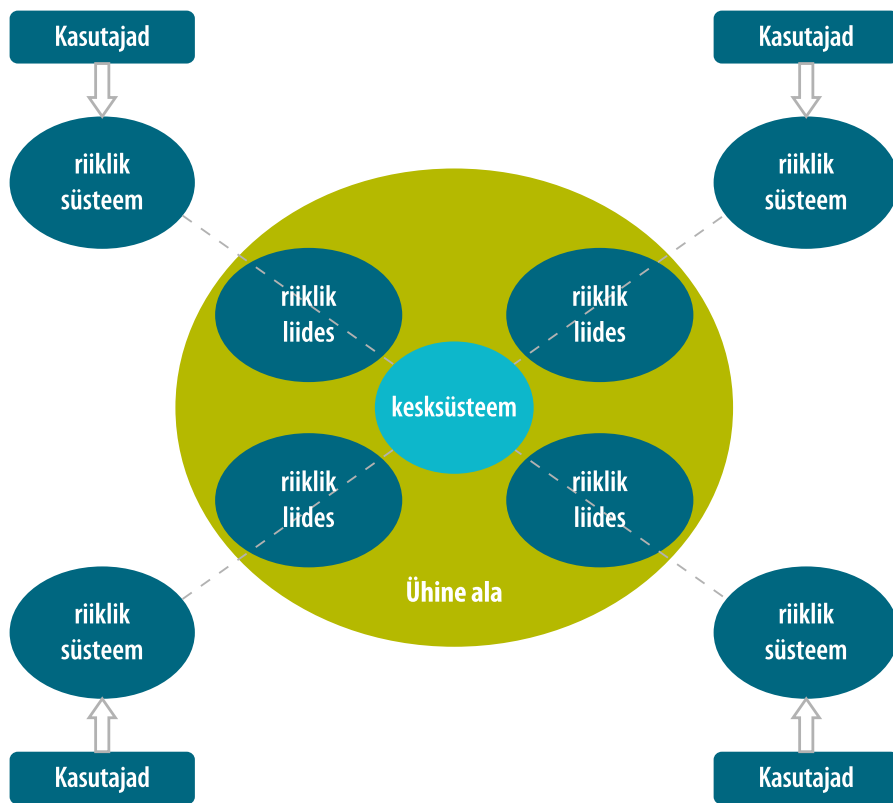
03

SIS II loomise peapõhjus oli Schengeni ala liikmesmaade arvu suurenemine peale ELi 2004. aastal toimunud laienemist. Lisaks pidi SIS II sisaldama uusimaid tehnoloogilisi lahendusi ja täiendavaid funktsioone.

- 2 Schengeni ala 26 liikmesmaad on Austria, Belgia, Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Island, Itaalia, Läti, Liechtenstein, Leedu, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Norra, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi ja Šveits.

Joonis 1

Schengeni infosüsteemi ülesehitus



Allikas: siseasjade peadirektoraat.

Auditi ulatus

04

Auditiga uuriti, kas komisjon juhtis hästi SIS II süsteemi väljatöötamist; ning auditiga käsitleti järgmisi küsimusi.

- a) Kas SIS II valmis komisjoni juhtimisel õigeaegselt?
- b) Kas SIS II valmis komisjoni juhtimisel algselt prognoositud eelarve piires?
- c) Kas SIS II jaoks oli kogu projekti elluviimise vältel olemas usaldusväärne projektkirjeldus, milles võeti arvesse maksumust ja oodatavat kasu puudutavaid olulisi muutusi?
- d) Kas komisjon sai SIS II arendusprojekti käigus kasulikke kogemusi ja kasutas neid projekti edenedes?

05

Komisjonil tervikuna on märkimisväärseid kogemusi IT-projektide elluviimisel ja peadirektoratidele pakutava IT-projektide eduka juhtimise juhendamisel³. Komisjon tunnistab ka ise vajadust saada kogemusi spetsiifiliste IT-projektide läbiviimisest ja neid organisatsiooni sees jagada⁴. Nii näiteks selgitas komisjoni siseauditi talitus 2011. aastal mitme peadirektoraadi IT-projektide ülesehitust uurides välja nende teostamise käigus saadud kogemused⁵. Kontrollikoja SIS II projekti käsitlev audit andis võimaluse selgitada ühe projekti raames välja viivituste ja ülekulu põhjused, ning ka muudatused, mis võimaldasid komisjonil süsteemi lõpuks valmis saada.

06

Tegu ei olnud IT-auditiga, mis annaks kindlust SIS II kvaliteedi kohta; samuti ei uuritud seda, kuidas liikmesmaade ametkonnad juhtisid oma SIS süsteemide väljatöötamist.

- 3 Komisjon kasutas nime *The Rational Unified Process* (RUP@EC) kandvat standardset tarkvaaraarenduse meetodikat, mis on esitatud komisjoni 2004. aasta teates „Communication to the Commission on the improvement of information technology governance in the Commission“ (teatis komisjonile komisjoni infotehnoloogia juhtimise parandamise kohta, SEK(2004) 1267). 2011. aastal lisanduse sellele projektijuhtimise meetodika PM².
- 4 Getting the best from IT in the Commission, SEK(2010) 1182 (lõplik), 7. oktoober 2010.
- 5 Siseauditi talituse auditikiri „Komisjoni IT-projektide ülesehitus“, 1.2.2011.

Auditi lähenemisviis

07

Audit põhines:

- a) SIS II sidusrühmadega tehtud struktureeritud intervjuudel. Intervjuud viidi läbi:
 - i) siseasjade peadirektoraadis SIS II süsteemi väljatöötamise eest vastutanud töötajatega;
 - ii) komisjoni eelarve peadirektoraadi, informaatika peadirektoraadi, peasekretariaadi ning maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi töötajatega. Vestluste käigus käsitleti komisjoni IT juhtimist ja suuremahuliste IT-süsteemide arendamist;
 - iii) SIS II peatöövõtja (firmadest Hewlett-Packard ja Steria koosnev konsortsium) ja kvaliteeditagamise töövõtjaga (Unisys);
 - iv) ELi nõukogu sekretariaadi ja Euroopa Parlamendi SIS II projektiga kursis olnud töötajatega;
 - v) kuue liikmesriigi (Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Luksemburg, Ungari ja Portugal) sidusrühmade esindajatega. Kuus liikmesmaad valiti eesmärgiga koguda erinevaid arvamusi üle kogu Schengeni ala;
- b) SIS II projekti arendamisega seotud sidusrühmade seas tehtud uuringul, millesse kaasati kõik liikmesriigid, ELi nõukogu sekretariaat, komisjon ja komisjoni ülesandel töötavad töövõtjad. Uuringuga koguti sidusrühmade arvamusi SIS II projekti elluviimise erinevate aspektide kohta. Küsimustikud saadeti 144 valitud sidusrühmale ja kontrollikojale laekus 91 vastust (vastamise määr 63%): 81 saabus liikmesmaadest ja nõukogust ning 10 komisjonist ja selle töövõtjatelt. Kolm neljandikku vastanutest olid olnud projektiga seotud alates 2009. aastast või varem;
- c) SIS II projektiga seotud dokumentide ja protseduuride läbivaatamisel.

1. osa. Komisjon sai SIS II süsteemi valmis, kuigi kuus aastat kavandatust hiljem

Auditikriteeriumid

08

Auditiga kontrolliti, kas:

- a) projektil oli realistlik ajakava;
- b) komisjon oli eraldanud projektile küllaldaselt oskusteavet selleks, et mõjusalt jälgida projekti elluviimist ja teostada järelevalvet lepingute üle;
- c) komisjonil olid head töösuhted sidusrühmadega ja kas arvesse võeti lõppkasutajate arvamusi;
- d) oli olemas selge otsuste langetamise kord;
- e) süsteemile esitatavad nõuded olid küllaldaselt stabiilsed selleks, et selle arendamine saaks olla tõhus.

Projekti algne valmimistähtaeg oli ebarealistlik

09

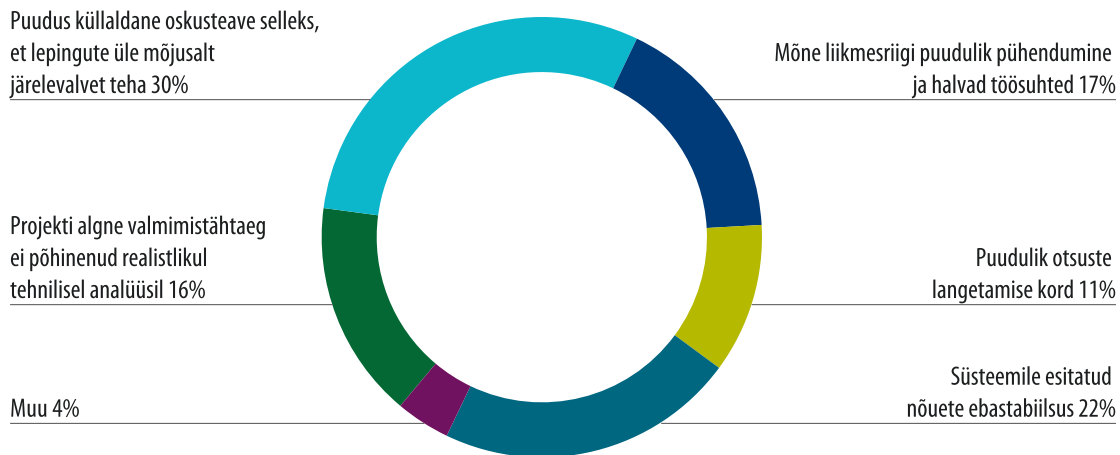
2001. aasta detsembris seati nõukogu määrusega⁶ projekti algseks valmimisajaks 2006. aasta detsembri lõpp. Eesmärk oli võimaldada 2004. aastal ELiga liituvatel riikidel saada 2006. aasta lõpus Schengeni ala liikmeks. Komisjoni 2003. aasta teostatavusuuringu põhjal oli valmimistähtaeg küll saavutatav, ent see eeldas süsteemile esitatavate nõuete stabiilsust ja tehnilise kirjelduse kiiret väljatöötamist⁷. 2003. aasta lõpuks mõistis komisjon, et algsest valmimistähtajast kinnipidamine oleks väga keeruline⁸. Sellegipoolest muudeti kavandatud valmimisaega alles 2006. aasta lõpus. Enamik kontrollikoja tehtud SIS II projekti sidusrühmade uuringule vastanutest (69%) oli seisukohal, et algne valmimistähtaeg oli ebarealistlik. SIS II projekti teostamise kronoloogia on esitatud **lisas**.

10

Auditi raames tehtud uuringu käigus paluti vastajatel hinnata, milline oli erinevate põhjuste osakaal 75-kuulise hilinemise tekkimisel. Vastanute hinnangul oli hilinemine osaliselt tingitud sellest, et algne tähtaeg ei põhinenud realistlikul tehnilisel analüüsil. Nimetatud põhjuse osatähtsuseks kujunes 16% (vt **joonis 2**).

- 6 Nõukogu 6. detsembri 2001. aasta määrus (EÜ) nr 2424/2001 teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) väljatöötamise kohta (EÜT L 328, 13.12.2001, lk 4); ning nõukogu 6. detsembri 2001. aasta otsus 2001/886/JSK teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) väljatöötamise kohta (EÜT L 328, 13.12.2001, lk 1).
- 7 SIS II süsteemi teostatavusuuring, Deloitte, 7. aprill 2003.
- 8 KOM(2003) 771 (lõplik), 11. detsember 2003.

SIS II valmimise hilinemise põhjused



Allikas: SIS II projekti sidusrühmade seas tehtud auditiuuring.

11

Kuna komisjon ei suutnud SIS II süsteemi õigeaegselt valmis saada, tuli 2007. aasta detsembris uute liikmesmaade ühendamiseks kohandada SIS 1 süsteemi. Muudatus kujutas endast koopiati Portugali riiklikust süsteemist ja lahendusele pandi nimeks SISone4all. Kümnest liitunud riigist üheksa⁹ puhul täitis lahendus ülesanded, mille täitmine oli tegelikult SIS II põhieesmärk. Algset valmimistähtaega lükati veelgi edasi (vt allpool), kuid ka uutest tähtaegadest ei suudetud kinni pidada, mis suurendas omakorda riski, et süsteemile esitatavad nõuded võisid muutuda:

- a) 2006. aasta detsembris lükati valmimistähtaega edasi 2008. aasta detsembrini¹⁰;
- b) 2008. aasta oktoobris pikendati valmimistähtaega 2010. aasta juunini¹¹.

9 Küpros ei suutnud Schengeni eeskirju rakendada ega ühinenud Schengeni alaga.

10 Nõukogu 21. detsembri 2006. aasta otsus 2006/1007/JSK, millega muudeti nõukogu 6. detsembri 2001. aasta otsust 2001/886/JSK teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) väljatöötamise kohta (ELT L 411, 30.12.2006, lk 78); ning nõukogu 21. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1988/2006, millega muudeti määrust (EÜ) nr 2424/2001 teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) väljatöötamise kohta (ELT L 411, 30.12.2006, lk 1).

11 Nõukogu 24. oktoobri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1104/2008, mis käsitleb migratsiooni Schengeni infosüsteemist (SIS 1+) teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) (ELT L 299, 8.11.2008, lk 1); ning nõukogu 24. oktoobri 2008. aasta otsus 2008/839/JSK, mis käsitleb migratsiooni Schengeni infosüsteemist (SIS 1+) teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) (ELT L 299, 8.11.2008, lk 43).

12

2010. aasta juunis koostas komisjon SIS II valmimise lõpliku ajakava ja nõukogu kiitis selle heaks¹². Komisjon pidas 2013. aasta märtsiks¹³ seatud tähtjast kinni ja SIS II lansseeriti 2013. aasta aprillis, enam kui kuus aastat algselt kavandatust hiljem. Peale ühe kuu pikkust intensiivset seiret võeti lahendus 1. mail 2013 lõplikult kasutusse ja see asendas SIS 1 süsteemi.

Kuni aastani 2007 ei eraldanud komisjon allhankena teostatud arendustöö juhtimiseks küllaldaselt vajalike teadmistega töötajaid, kes oleksid suutnud allhankena teostatud arendustööd mõjusalt juhtida

13

Auditiküsimustikule vastanute hinnangul oli hiline mine osaliselt tingitud asjaolust, et komisjonil ei olnud küllaldaselt arvu l kogenud töötajaid selleks, et lepingute üle mõjusalt järelevalvet teha. Nimetatud põhjuse osatähtsuseks kujunes 30%¹⁴ (vt **joonis 2**).

14

2002. aastal koosnes komisjoni SIS II projekti meeskond neljast liikmest ja nende eesotsas olevast ühest osakonjuhatajast¹⁵. 2003. aastal lisandus veel neli töötajat¹⁶. Projekti alguses

osalesid mõnel koosolekul ka informaatika peadirektoraadi esindajad. Vaid 10% vastanutest oli seisukohal, et komisjon oli eraldanud projekti al-gusetapis küllaldaselt vajalike oskuste ja kogemustega töötajaid selleks, et tagada SIS II edukas valmimine.

15

2005. aastal saadeti juhtkonnale¹⁷ täiendava tööjõu saamiseks taotlus, milles kirjeldati pideva kriisiohjamise olukorda ja võimetust liikmesmaade tõstatatud küsimustega tegeleda. Lühiajaliste lepingutega töötajatel puudusid asjakohased teadmised ja tehnilised oskused. Oskusteabe puudumist komisjonis kinnitas ka kvaliteeditagamise eest vastutav ettevõtte¹⁸. Peaaegu poolte projektmeeskonna töötajate lepingud kestsid vaid kuni järgneva aastani. Küsimustikule vastanud komisjoni töötajatest ei arvanud küll mitte ükski, et töötajate suur voolavus oli probleemiks sidusrühmadega suhtlemisel, ent liikmesmaade vastajatest oli 49% seisukohal, et tegu oli probleemiga. Komisjoni siseauditi teenistuse 2006. aastal tehtud auditiga¹⁹ leiti, et SIS II projekti töötajad olid pühendunud ja kompetentsed, ent tööga pidevalt üle koormatud. Peale auditi valmimist eraldas siseasjade peadirektoraat projektile täiendavaid töötajaid. 2007. aasta lõpuks koosnes siseasjade peadirektoraadi SIS II projekti talitus 12 põhikohaga töötajast; 2012. aastaks suurenes nende arv 17-ni²⁰.

- 12 Süsteemi valmimistähtaja pikendamise aluseks olid kaks määrust: nõukogu 3. juuni 2010. aasta määrus (EL) nr 541/2010, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1104/2008, mis käsitleb migratsiooni Schengeni infosüsteemist (SIS 1+) teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) (ELT L 155, 22.6.2010, lk 19), ning nõukogu 3. juuni 2010. aasta määrus (EL) nr 542/2010, millega muudetakse otsust 2008/839/JSK, mis käsitleb migratsiooni Schengeni infosüsteemist (SIS 1+) teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) (ELT L 155, 22.6.2010, lk 23).
- 13 SEK(2010) 1138 (lõplik), 21. september 2010.
- 14 Näitaja koosnes järgnevatest elementidest:
 - a) komisjonis oli liiga vähe inimesi, kellel oli suuremahuliste IT-projektide arendamise kogemus ja teadmised Schengeni teemadest (9%);
 - b) peatöövõtja nõuetele mittevastav töö (9%);
 - c) erimeelsused lepingu osas (5%);
 - d) komisjon ei teinud peatöövõtja töö tulemuste üle mõjusalt järelevalvet (4%);
 - e) komisjon ei edastanud arendustöö peatöövõtjale selgelt tellija vajadusi (3%).
- 15 SEK(2003) 206 (lõplik), 18. veebruar 2003.
- 16 KOM(2003) 771 (lõplik).
- 17 Programmijuhi teatis õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi vastava valdkonna eest vastutavale direktorile, 16. september 2005.
- 18 Kvaliteeditagamise eest vastutava ettevõtte aruanne lahendamist vajavate probleemide kohta, august 2005.
- 19 Siseauditi talituse aruanne õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi IT juhtimise kohta (8. juuni 2006).

16

Auditi raames intervjueeritud kõigi kuue liikmesriigi esindajad rõhutasid, et enne aastat 2009 puudusid komisjonil vajalike teadmistega töötajad. Kahe liikmesriigi esindajad ja peatöövõtja väitsid, et projektile oleks kasuks tulnud komisjoni teistes osades (nt informaatika peadirektoraadis) leiduv IT-alane oskusteave. Komisjonil puudusid vajalikud teadmised selleks, et lepingut mõjusalt juhtida ja tagada tarnitud lahenduste kvaliteet²¹.

17

22. oktoobril 2004 kuulutati HPS konsortium SIS II ja viisainfosüsteemi (VIS) väljatöötamise hanke võitjaks. 18. novembrist 2004 kuni 31. jaanuarini 2005 pidi HPS aga arendustööd peatama, et ära oodata ühe tagasilükatud pakkuja esitatud vaidlustuse tulemus. Kirjeldatud viivitus sai alguse komisjoni poolt pakkumuste hindamiseks kasutatud meetodist, mis ei suutnud veenvalt näidata, et edukaks tunnistati just parim pakkumus (vt **1. selgitus**). Euroopa Kohus oli ettekirjutuse taotlemise menetluses seisukohal, et komisjon oli pakkumuste hindamisel küll vigu teinud, ent kohus lükkas tagasi hageja taotluse ajutiste meetmete kohaldamiseks, kuna puudusid piisavad tõendid, mis oleksid tõendanud, et ajutiste meetmete kohaldamata jätmise korral võib hageja kanda tõsist ja korvamatut kahju²².

20 2008. aasta lõpu seisuga oli SIS II projekti talituses 12 töötajat; 2009. aasta lõpuks suurenes töötajate arv 14-ni. 2010. aasta lõpu seisuga oli talituses 13 töötajat; 2011. aasta lõpuks suurenes töötajate arv 16-ni. Lisaks kuulus meeskonda ka lepingulisi töötajaid ja liikmesmaade lähetatud eksperte. Näiteks õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi 2008. aasta juhtimiskava kohaselt oli projektimeeskonnas üheksa lepingulist töötajat ja kuus liikmesmaade lähetatud eksperti.

21 Siseauditi talituse aruandes (juuni 2006) õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi IT juhtimise kohta leiti, et allhankena tellitud tööde juhtimiseks ei olnud küllaldaselt töötajaid.

22 Esimese Astme Kohtu 31. jaanuari 2005. aasta määrus kohtuasjas T-447/04 R.

Komisjon hindas võitnud pakkumuse kõige odavamaks, kuigi tegelikkuses oli see kallim

Esiteks hinnati pakkumuste kvaliteeti (tehniline hindamine) ja seejärel nende hinda (rahaline hindamine).

Laekunud seitsmest pakkumusest said tehnilise hindamise voorus parimad tulemused HPS ja vaidlustuse esitanud tagasilükatud pakkuja. Mõlema kogutud punktisummad olid ligikaudu võrdsed. HPSi punktisumma oli tagasilükatud pakkuja omast 0,4% suurem.

Nimetatud kaks ettevõtet said edasi rahalise hindamise vooru, mille tulemused koos tehnilise hindamise tulemustega andsid kokku lõpliku punktisumma.

Rahalise hindamise käigus hinnati HPSi pakkumine 43% odavamaks. Selle tulemusel saavutas HPS suurema lõpliku punktisumma ja kuulutati edukaks pakkujaks.

HPSi pakkumuse maksumus oli aga tagasilükatud pakkuja omast 3,5% suurem (38,1 miljonit eurot võrreldes 36,8 miljoni euroga).

Jaganud lepingu 15 osaks, hindas komisjon HPSi pakkumuse odavamaks, kuigi tegelikkuses oli see kallim. Komisjon arvutas iga osa kohta eraldi punktisumma, mis põhines kahe pakkuja pakkumuste võrdlemisel. Lõpuks liideti punktisummad kokku (hindu kaalumata ja fikseeritud hindade ja vajaduse korral eraldi telitavate osade eristamiseta) ja saadi rahalise hindamise punktisumma, millel oli vähe ühist pakkumuse kui tervikuga.

18

Komisjon ei suutnud oma tolleaegse töötajate arvuga lepingu täitmise üle korralikult järelevalvet teha ega tagada peatöövõtja nõuetekohast tööd²³. Komisjoni siseauditi teenistuse 2006. aastal tehtud audit oli kriitiline SIS II projekti juhtimise suhtes, kuna komisjon ei suutnud tagada, et peatöövõtja töötaks vastavalt ajakavale ja tehnilisele kirjeldusele. Kuuest auditi käigus intervjueritud liikmesriigist viis

olid seisukohal, et komisjonil puudusid küllaldased teadmised selleks, et hinnata tarnitud lahenduste kvaliteeti ja teha järelevalvet arendaja töö tulemuslikkuse üle. Vaid 20% auditiküsimustikule vastanutest oli seisukohal, et komisjon oli 2009. aastale eelnenud ajal SIS II projekti peatöövõtja töötulemusi mõjusalt jälginud. Alates 2009. aastast kasvas nimetatud näitaja 72%-ni, mis näitab, et projekti lõppetapis paranes komisjoni võime kvaliteeti jälgida.

23 Ühendkuningriigi parlamendi ülemkoja ELi komitee 2006–2007. aasta istungijärgkude 9. aruanne, Schengen Information System II (SIS II), Report with Evidence, 2. märts 2007. Komisjon avaldas kahetsust selle üle, et ei suutnud peatöövõtja üle järelevalvet teha nii, nagu seda oleks pidanud tegema. Komisjoni sõnul ei suutnud ta tolleaegse töötajate arvuga lepingu täitmise üle korralikult järelevalvet teha, mistõttu ei suudetud tagada peatöövõtja nõuetekohast tööd.

19

Peatöövõtja ja kvaliteeditagamise eest vastutanud ettevõtte tagasiside alusel kiitis komisjon testitulemused heaks. Süsteemis peituvad probleemid avaldusid 2008. aasta lõpus tehtud süsteemi toimivuse testide ebaõnnestumisel (tegu oli kesktasandi ja liikmesmaade tasandi süsteemide esimeste testidega, milles osalesid ka liikmesriigid). Projekti lõppetapis õppis komisjon valminud lahenduste kvaliteeti süsteemitestide abil paremini hindama²⁴ (vt **joonis 3**).

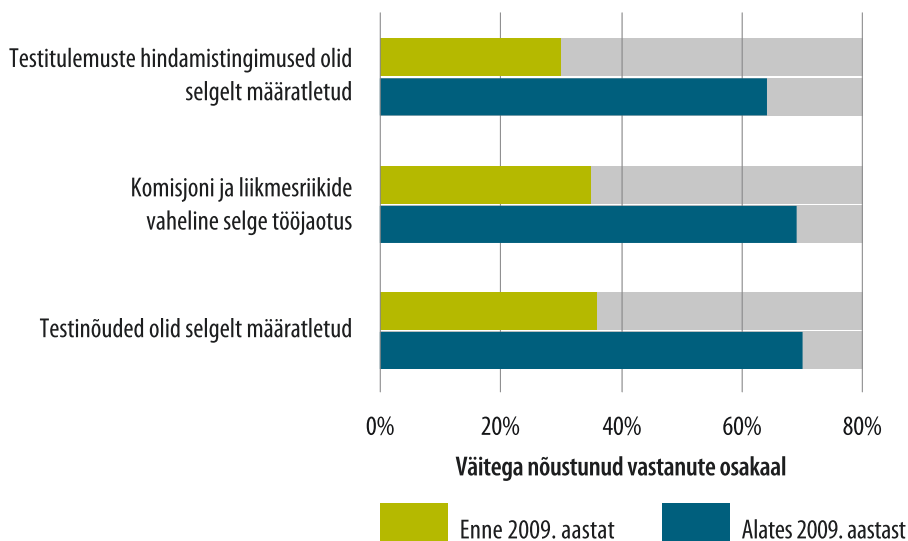
20

Kõigi kuue intervjueeritud liikmesriigi esindajad olid seisukohal, et alates 2009. aastast paranesid nii komisjoni juhtimine kui kommunikatsioon. Projekti lõppetappi juhtinud meeskonnas oli rohkem inimesi, kellel oli suuremahuliste IT-projektide arendamise kogemus ja teadmised Schengeni infosüsteemist (töötajad olid värvatud nt maksunduse ja tolliliidu peadirektoradist, liikmesmaadest ja SIS II projekti varasematest etappidest). Kolmandik auditiküsimustikule vastanutest oli seisukohal, et projekti kui terviku lõikes oli komisjon eraldanud küllaldaselt vajalike oskuste ja kogemustega töötajaid selleks, et tagada SIS II edukas valmimine. Tegu oli märkimisväärse edasiminekinguga võrreldes projekti algetapiga, kui samale küsimusele vastas jaatavalt vaid 10% vastanutest (vt punkt 14).

24 Justiits- ja siseküsimuste nõukogu järel dustes (26. ja 27. veebruar 2009) avaldatakse toetust SIS II testimisprotseduuride muutmisele, mis tagas liikmesmaade parema kaasamise testide kavandamisse ja juhtimisse.

Joonis 3

Testimisprotseduuride parandamine alates aastast 2009



Allikas: SIS II projekti sidusrühmade seas tehtud auditiuuring.

Komisjoni ja osa liikmesmaade vahelised töösuhted olid alguses halvad. Kõigi lõppkasutajate kogemusi hakati arvesse võtma alles peale seda, kui komisjon oli 2009. aastal loonud infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu

21

Küsimustikule vastajate arvates oli viivituste tekkimisel oma osa ka halbadel töösuhetel sidusrühmadega ja mõne liikmesriigi poolt üles näidatud puudulikul pühendumisel. Nimetatud põhjuse osatähtsuseks kujunes 17%²⁵ (vt **joonis 2**).

22

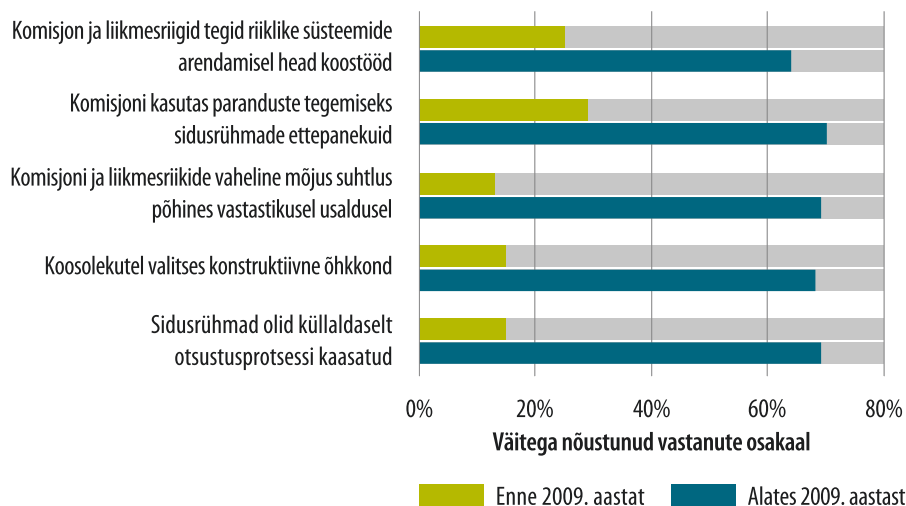
Liikmesmaade esindajatega tehtud intervjuude käigus toodi esile keerulised suhted komisjoniga. Näiteks kirjeldati mitmeid SISVIS komitee koosolekutel aset leidnud vaidlusi (vt punkt 27). Vaid 15% auditiküsimustikule vastanutest (komisjoni esindajaid nende seas ei olnud) oli seisukohal, et enne 2009. aastat peeti SIS II projekti koosolekuid konstruktiivses õhkkonnas (vt **joonis 4**).

23

Keskfond, milles SIS II süsteemi enne 2009. aastat arendati, erineb õhkkonnast, mis valitses sidusrühmade ning maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi vahel ühe teise samal ajal toimunud suuremahulise IT-projekti arendamisel (vt **2. selgitus**).

- 25 Näitaja koosnes järgnevatest elementidest:
- a) mõne liikmesriigi vastuseis projektile või puudulik pühendumine (8%);
 - b) sidusrühmadevahelised halvad töösuhted (5%);
 - c) SIS II ei olnud strateegiliselt tähtis, eriti peale SISone4all süsteemi kasutusele võtmist (4%).

Joonis 4 Komisjoni ja osa liikmesmaade vahelised halvad töösuhted enne 2009. aastat



Allikas: SIS II projekti sidusrühmade seas tehtud auditiuring.

Peamised edufaktorid IT-süsteemide arendamisel maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadis

Oma TEMPO metoodikat kasutades oli maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat osalevate riikide jaoks edukalt lõpule viinud mitme suuremahulise IT-süsteemi arendamise²⁶. Komisjoni siseauditi teenistuse poolt 2006. aastal maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi suuremahuliste IT-süsteemide kohta tehtud auditis nimetatakse uue arvutipõhise transiidisüsteemi (NCTS) arendamist näiteks projektijuhtimise heast tavast. Nimetatud süsteem kujutab endast tolliametite ja osalevate liikmesmaade vahelist imporditud kaupu puudutavate elektrooniliste sõnumite vahetamist, mille eesmärk on tagada tollimaksude maksmine kaupade lõppsihtkohas. Komisjon oli seisukohal, et oma suuruselt oli NCTS võrreldav SIS II projektiga²⁷.

Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi sõnul on suuremahuliste IT-projektide (nagu NCTS) õnnestumise kõige tähtsam edufaktor osalevate riikidega suhtlemine ja nendega mitteformaalsete suhete loomine, mille eesmärk on luua usalduse, koostöö ja ühiste eesmärkide saavutamisele suunatud sihikindluse õhkkond.

26 TEMPO (TAXUD's electronic management for projects online): maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi poolt välja töötatud projektijuhtimise metoodika.

27 KOM(2001) 720 (lõplik), 18. detsember 2001, lisa 1 osa 5.1.2; ning KOM(2003) 771, lisa 3 osa 5.1.2.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda (maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadiga peetud intervjuude põhjal).

24

Mõnes liikmesriigis täheldatud puudulikul pühendumisel ja halbadel töösuhetel olid muu hulgas järgmised põhjused:

- a) komisjon ei olnud süsteemi kasutaja, ning kuigi tööle võeti mõned liikmesmaadest pärit eksperdid, ei tundnud komisjon lõppkasutajate tavasid, mis oleksid võimaldanud mõista sisulisi vajadusi ja kasutajate nõudmisi;
- b) komisjon ei suutnud kasutada kõigi liikmesmaade kogemusi (kuigi just liikmesmaad olid lõppkasutajad ja tundsid olemasolevat süsteemi). Kuigi peeti mitu kohtumist, mille käigus said liikmesriigid enda kui lõppkasutajate seisukohti komisjonile edasi anda (nt liikmesmaade projektijuhtide kohtumised, SIS II komitee, SIS II sõbrad ning SIS II töökond), ei kaasanud komisjon liikmesmaid enne 2009. aastat mõjusalt projekti töösse. Liikmesmaad tundsid end aga otsuste tegemisest kõrvale jäetuna (vt **joonis 4**). Kõigi kuue intervjueritud liikmesriigi esindajad olid seisukohal, et lõppkasutajate seisukohti ei võetud piisavalt arvesse;

- c) komisjon lõi raamistiku liikmesmaade ja süsteemi arendamise peatöövõtja vaheliseks suhtluseks. Kuuest auditi käigus intervjueritud liikmesriigist viis olid aga seisukohal, et nimetatud raamistik ei olnud mõjus. Hoolimata liikmesmaade arvukatest nõudmistest ei andnud komisjon neile arendusprojekti hanke põhilepingu koopiat enne, kui komisjoni õigustalitus seda 2009. aastal teha soovitas;
- d) mõned liikmesriigid ei olnud veendunud SIS II vajalikkuses;
- e) valminud osade halb kvaliteet mõjutas liikmesmaade usku komisjoni suutlikkusse SIS II valmis saada (vt punkt 16).

25

Uuringu kohaselt paranesid suhted liikmesmaadega peale 2009. aastat (vt **joonis 4**). Paranemisel oli mitu põhjust:

- a) komisjon lõi 2009. aastal infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu, mis andis liikmesmaade lõppkasutajatele võimaluse panustada projekti lõppetapis oma visiooni ja kogemustega. Infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu iga-nädalastel koosolekutel osalesid komisjoni, kuni kaheksa liikmesriigi ekspertide (ekspertid esindasid pigem lõppkasutajaid kui oma liikmesmaad) ja töövõtjate esindajad. Infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu koosolekud võimaldasid liikmesmaade ja peatöövõtja vahelist tihedamat suhtlemist;

- b) paranes komisjonipoolne juhtimine ja kommunikatsioon (vt punkt 20);
- c) 2009. aastal läbi viidud alternatiivse stsenaariumi analüüs tõi välja mõningaid täiendavaid argumente, mis põhjendasid SIS II projekti jätkamist (vt punkt 63);
- d) projekti lõppetapis (alates 2010. aastast) paranesid projekti peatöövõtja tulemused (vt punkt 41).

Osale sidusrühmadele jäi selgusetuks, kes võttis vastu põhiotsused

26

Euroopa Poliitikauuringute Keskuse (CEPS) 2011. aastal valminud SIS II arendusprojekti käsitlevas uuringus²⁸ esitati projekti juhtimisstruktuuri kirjeldus (vt **joonis 5**).

27

2001. aasta õigusaktide kohaselt vastutas SIS II süsteemi arendamise eest komisjon ja teda abistas SISVIS komitee. Kui komitee mõne komisjoni poolt välja pakutud meetmega ei nõustunud, võis nõukogu paluda komisjonil ettepanek veel kord üle vaadata²⁹. Komisjoni siseauditi teenistuse 2006. aastal tehtud auditiga leiti, et projekti juhtimismehhanismid pärssisid komisjoni võimet töö käigus tekkinud probleeme lahendada.

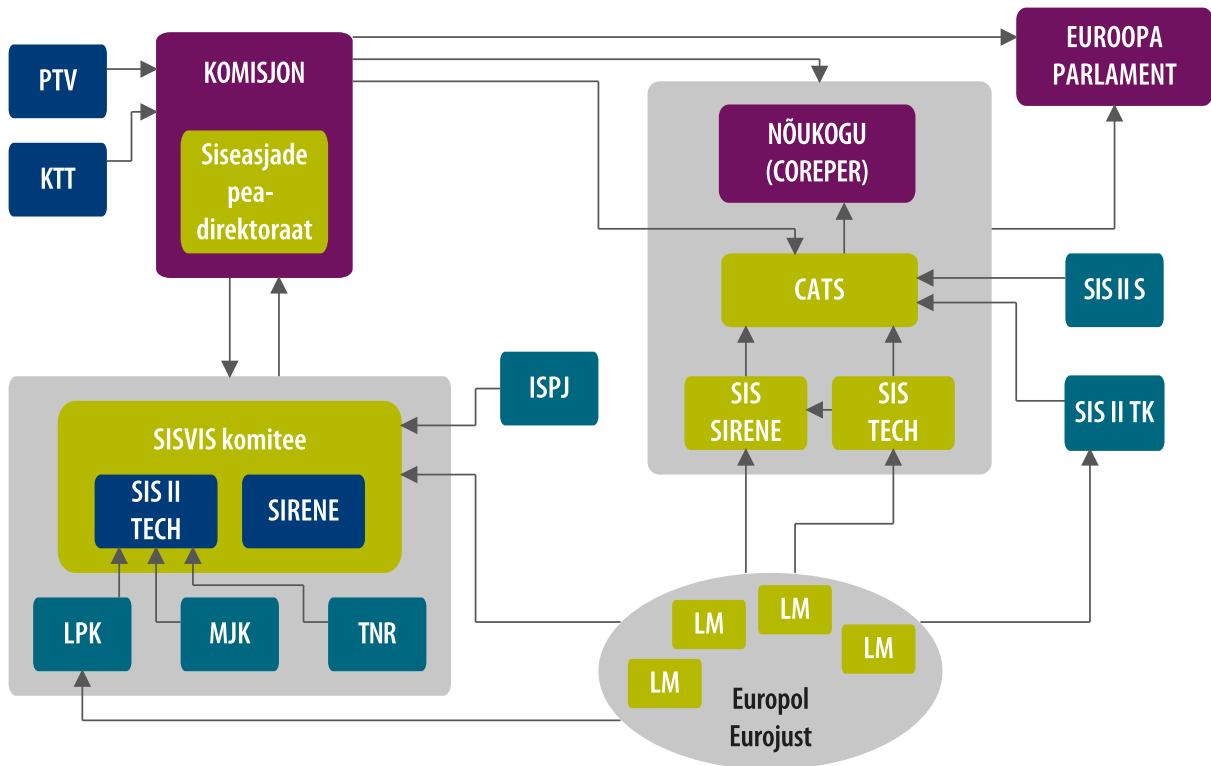
28 The Difficult Road to the Schengen Information System II, Joanna Parkin, Euroopa Poliitikauuringute Keskus, aprill 2011.

29 SISVIS komitee aitas komisjoni teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) ja viisainfosüsteemi (VIS) arendamisel. Nõukogu otsusega 2001/886/JSK sätestati kaks otsuste tegemise menetlust: peamisi otsuseid hõlmav regulatiivne menetlus, mis hõlmas järgnevat teemasid:

- i) SIS II süsteemiarhitektuur, andmekaitse, liikmesmaade jaoks olulist finants- või tehnilist mõju omavad küsimused, turvaküsimused. Kui komitee mõne komisjoni poolt välja pakutud meetmega ei nõustunud, võis nõukogu paluda komisjonil oma ettepanek veel kord üle vaadata; kõiki muid küsimusi hõlmav juhtkonna menetlus. Kui komitee mõne komisjoni poolt välja pakutud meetmega ei nõustunud, võis nõukogu otsustada teisiti.
- ii)

Joonis 5

SIS II projekti juhtimisstruktuur



Märkused:

Nooled tähistavad aruandlusahelaid

LPK	Liikmesmaade projektijuhtide kohtumine
LM	Schengeni ala liikmesmaad
ISPJ	Infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu
SIS II S	SIS II sõbrad
PTV	Peatöövõtja
SIS II TK	SIS II töökond
KTT	Kvaliteeditagamise töövõtja
SIS TECH	Schengeni küsimustega tegelev töökond (SIS TECH'i koosseis)
TNR	Testimise nõustamisrühm (SISVIS komitee nõustamisrühm)
SIS SIRENE	Schengeni küsimustega tegelev töökond (SIS SIRENE'i koosseis)
MJK	Muutuste juhtimise töökond (SISVIS komitee nõustamisrühm)
CATS	Artikli 36 komitee
SISVIS komitee	Komisjoni SIS II ja viisainfosüsteemi (VIS) arendamisel abistav komitee
SIS II TECH	SISVIS komitee SIS II TECH küsimustega tegelev koosseis
SIRENE	SISVIS komitee SIRENE'i küsimustega tegelev koosseis

Allikas: Euroopa Poliitikauuringute Keskus ja siseasjade peadirektooraat.

28

Osale SIS II süsteemi sidusrühmadest jäi selgusetuks see, kes tegelikult peamisi otsuseid tegi. Koostati küll SISVIS komitee koosolekute protokollid, ent puudus otsuste logi, mis oleks võimaldanud hõlpsasti kindlaks teha peamiste otsuste tegijad ja mõista otsuste sisu. Pooled auditiküsimustikule vastanutest olid seisukohal, et kuni aastani 2009 tegi peamised otsused komisjon (vt **joonis 6**). Infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu loomisele järgneval ajavahemikul (alates aastast 2009) langes see näitaja 24%-ni. Kuigi tegu oli nõuandva, mitte otsustusorganiga, oli 34% vastanutest seisukohal, et peamised otsused tegi projektijuhtimise nõukogu. Vastanute arvates oli viivituste tekkimisel oma osa ka keerulisel ja ebaselgel otsustusprotsessil. Nimetatud põhjuse osatähtsuseks kujunes 11% (vt **joonis 2**).

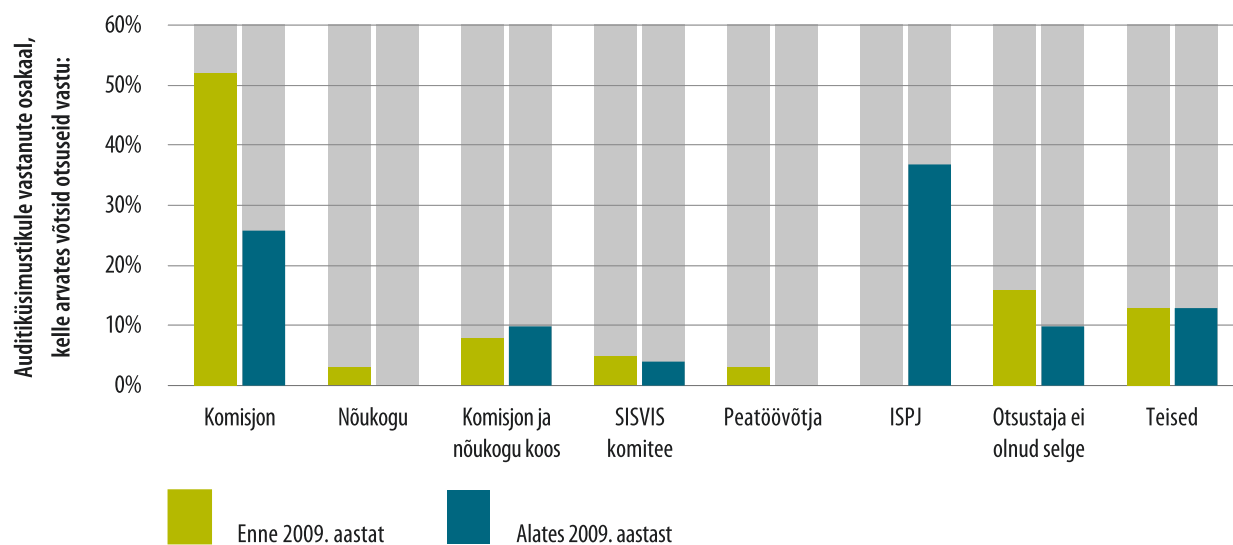
Süsteemile esitatavad nõuded ei olnud kuni projekti lõppetapini küllaldaselt stabiilsed

29

Vastajate arvates oli viivituste tekkimisel oma osa ka süsteemile esitatavate nõuete ebastabiilsusel. Nimetatud põhjuse osatähtsuseks kujunes 22% (vt **joonis 2**).

Joonis 6

Sidusrühmade arvamus selle kohta, kes tegelikult otsuseid tegi



Allikas: SIS II projekti sidusrühmade seas tehtud auditiuuring.

30

Hanke 2003. aasta juunis avaldatud tehniline kirjeldus andis esialgse ülevaate süsteemi arhitektuurile ja funktsionaalsusele, tehnilisele küljele, jõudlusele ja migratsioonile esitatavatest nõuetest. Nimetatud tehnilise kirjelduse alusel võitis HPS oktoobris 2004 hanke kesk-süsteemi arendamiseks. Edasi hakkas HPS välja töötama süsteemi üksikajalikkude tehnilist kirjeldust (I etapp³⁰). Süsteemile esitatavates nõuetes hiljem tehtud muudatused tõid aga endaga kaasa vajaduse muuta ka arenduslepingut, mis omakorda tekitas viivitusi.

31

Näiteks 2006. aasta detsembris sisaldasid SIS II loomist, toimimist ja kasutamist reguleerivad õigusaktid kasutajate vajaduste täitmiseks „andmete amnestia“ nimelist lisafunktsiooni. See võimaldas liikmesmaadel kolme aasta vältel tagada, et SIS 1 süsteemist üle kantud hoiatusteated oleksid kooskõlas õigusaktidega³¹. Hanke tehnilises kirjelduses andmete amnestia funktsiooni aga ei olnud ja see lisati ühe lepingumuudatusena³².

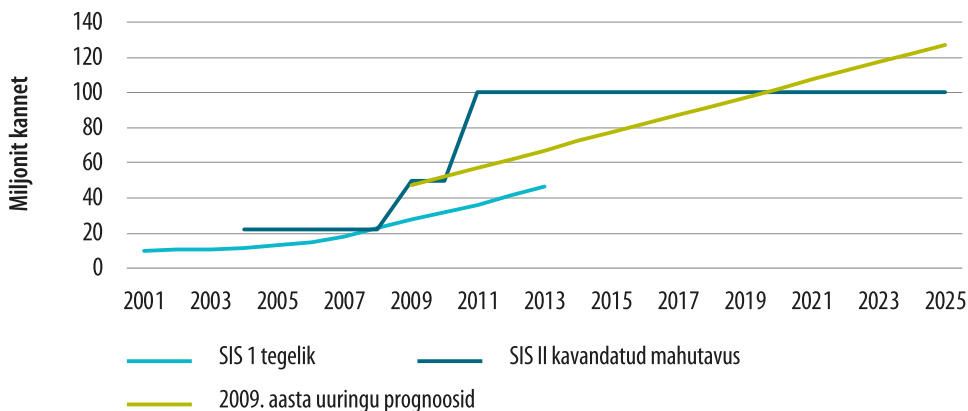
32

Mõni muudatus (nt mahutavuse suurendamine) oli osaliselt seotud projekti kavandatust pikema kestusega. 2004. aasta algne leping oli mõeldud 2006. aastal käivitatava süsteemi jaoks, mis suudaks toime tulla 15 miljoni hoiatusteatega ja võimaldaks selle arvu suurendamist 22 miljonini ilma tehnilisi muudatusi tegemata. Peale 2007. aastat kasvas hüppeliselt hoiatusteade arv, mis tõi omakorda kaasa vajaduse muuta süsteemi mahutavusele esitatavaid nõudeid. Projekti lõppetapi muudatus kujutas endast süsteemi, mis suudaks toime tulla 70 miljoni hoiatusteatega ja võimaldaks selle arvu suurendamist 100 miljonini. Nimetatud arvud põhinesid komisjoni 2009. aastal tehtud uuringul. Süsteemi migreerimisel 2013. aasta aprillis oli selles 46 miljonit hoiatusteadet. **Joonisel 7** kujutatakse SIS andmebaasi kannete arvu suurenemist.

- 30 Leping oli jagatud kahte etappi: I etapp puudutas tehnilist ülesehitust; II etapp puudutas süsteemi arendamist ja üleandmist.
- 31 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1987/2006, 20. detsember 2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT L 381, 28.12.2006, lk 4), artikli 54 lõige 1; ning nõukogu otsuse 2007/533/JSK, 12. juuni 2007, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT L 205, 7.8.2007, lk 63), artikli 70 lõige 1.
- 32 Lepingus JAI-C3-2003-01 30. aprillil 2008 tehtud muudatus nr 4.

Joonis 7

SIS andmebaasi kannete arvu suurenemine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda (nõukogu statistika, SIS II dokumentatsiooni ja komisjoni 2009. aasta uuringu põhjal).

2. osa. Kesksüsteemi ja võrgu arendamise maksumus kasvas 23 miljonilt eurolt 189 miljoni euroni

Auditikriteeriumid

33

Auditiga kontrolliti, kas:

- a) komisjoni koostatud algne eelarve oli realistlik;
- b) komisjon oli vältinud projekti maksumust suurendavaid viivitusi;
- c) komisjon oli taganud, et töövõtja annab oma töö tulemused üle õigeaegselt ja nõutud kvaliteediga;

- d) süsteemile esitatavad nõuded olid stabiilsed;
- e) lisatööde maksumus vastas neist saadud tulule.

Komisjon ajakohastas oma 2003. aastal koostatud koguelarve alles 2010. aastal

34

2001. aasta juunis prognoosis nõukogu SIS II süsteemi arendamise maksumuseks 14,6 miljonit eurot. Komisjoni 2001. detsembri teatises³³ suurendati seda summat 23 miljoni euroni. Kaks aastat hiljem prognoosis komisjon süsteemi maksumuseks 35,3 miljonit eurot³⁴. Projekti lõpetamise ajaks 2013. aastal hinnati süsteemi arendamise maksumuseks 188,6 miljonit eurot (vt **joonis 8**).

33 KOM(2001) 720 (lõplik).

34 KOM(2003) 771 (lõplik).

SIS II süsteemi eelarve suurenemine

miljonites eurodes

	2001. Nõukogu määrus ja otsus	2001. Komisjoni teatis	2003. Komisjoni teatis	2010. Komisjoni töödokument	Projekti lõpu seisuga võetud kulukohustused (aprill 2013)
Ülesehitus, arendus ja migreerimine	14,6	17,2	31,3	124,5	122,8
Võrk		1,0			45,3
Lepingud kokku	14,6	18,2	31,3	124,5	168,1
Komisjoni personali- ja halduskulud	ei ole kättesaadavad	4,8	4,0	20,5	20,5 (2010. a hinnang)
Kokku	14,6	23,0	35,3	145,0	188,6

Allikas: Euroopa Kontrollikoda SIS II dokumentatsiooni põhjal.

35

Komisjon rõhutas, et 2001. aasta algne hinnaprognosis põhines tol ajal olemas olnud teabel, oli esialgne ja kujutas endast tööhüpoteesi. Prognoosi ajakohastati detsembris 2003 nii, et see sisaldaks uuemat teavet (sealhulgas teostatavusuuringut). Seda esitleti aga endiselt tööhüpoteesina, mille maksumust võisid veel suurendada kasutajanoodeid puudutavad otsused ja tihedast ajakavast kinnipidamise tagamiseks vajalik välistöövõtjate kasutamine.

36

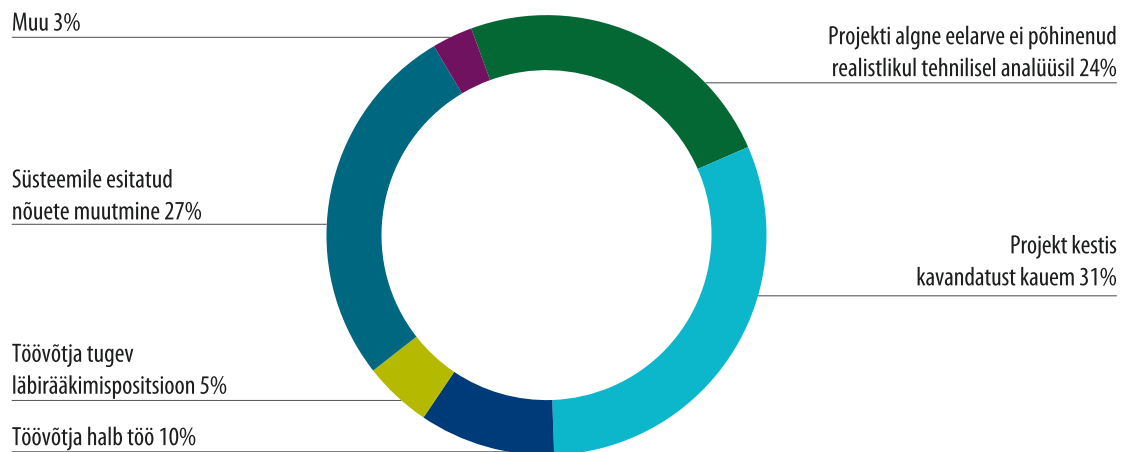
Komisjon ei esitanud realistlikumat eelarveprognoosi isegi siis, kui tal oli rohkem teavet süsteemi ja võrgu ülesehituse kohta ning ta oli aru saanud projekti ja selle keskkonna keerukusest ja kompleksusest. Näiteks prognoositi 2001. aastal võrgu maksumuseks üks miljon eurot ja 2003. aasta prognoosist jäeti see rida välja põhjendusega, et nimetatud kulud kaetakse ühenduse eelarve muudest osadest. 2005. aasta mais esitas komisjon eelarve, mille kohaselt oleks SIS II **käitamiskulud** (peale selle kavakohast kasutuselevõttu 2007. aasta alguses) ajavahemikus 2007–2013 olnud 132 miljonit eurot³⁵. Eelarve kohaselt oleksid SIS II süsteemi kõigi liikmesmaade ühenduspunktidega ühendava spetsiaalse andmekanaliga võrgukulud olnud 6 miljonit eurot aastas. Küll aga ei esitletud kuni 2010. aastani täpsemat infot SIS II projekti **arendamise** kogueelarve kohta. Alles siis esitas komisjon kuni selle ajani võetud kulukohustused ja tõenäoliselt SIS II projekti lõpetamiseks kuluva summa³⁶.

37

Kuigi enamik küsimustikule vastanuteid ei olnud 2001. aastal projektiga seotud, oli 57% vastanutest seisukohal, et tol ajal olemas olnud teabel põhinevad esialgne projektieelarve (23 miljonit eurot) oli ebarealistlik. Nii algne kui ka korrigeeritud eelarve põhinesid näiteks ebarealistlikul valmimistähtajal (vt punktid 9 ja 10). Auditiküsimustikule vastajatel paluti hinnata kesksüsteemi arenduskulude kasvu tinginud põhjuseid. Vastanute hinnangul oli kulude kasv osaliselt tingitud sellest, et algne eelarve ei põhinenud realistlikul tehnilisel analüüsil. Nimetatud põhjuse osatähtsuseks kujunes 24% (vt **joonis 9**).

- 35 KOM(2005) 236 (lõplik), 31. mai 2005, ning KOM(2005) 236 (lõplik/2), 23. august 2005. Finantsaruannetes esitatud eelarvelised vahendid summas 132 miljonit eurot hõlmasid SIS II kesksüsteemi ja võrguühenduste käitamist ning biomeetrilistel tunnustel põhineva otsingusüsteemi arendamist ja käitamist (40 miljonit eurot).
- 36 SEK(2010) 436 (lõplik), 12. aprill 2010.

SIS II kesksüsteemi suurenenud maksumuse põhjused



Allikas: SIS II projekti sidusrühmade seas tehtud auditiuring.

SIS II süsteemi valmimise hilinemine suurendas maksumust

38

Uute liikmesmaade vajaduste rahuldamiseks mõeldud SIS II pidi algselt valmistama 2006. aasta detsembriks, ent anti üle alles 2013. aasta aprillis, st enam kui kuus aastat algselt kavandatust hiljem (vt punktid 9–32). Auditiküsimustikule vastanute hinnangul oli kulude kasv osaliselt tingitud projekti valmimis-tähtaja venimisest. Nimetatud põhjuse

osatähtsuseks kujunes 31% (vt **joonis 9**). Projekti pikema kestusega kaasnes ka teatud kulude suurenemine (nt kvaliteeditagamise ja võrgukulud). Kuigi arenduslepingu kohaselt tuli SIS II tarnida kindlaksmääratud hinnaga, tulenes viivitustest näiteks vajadus tarkvarauuendusteks (vt punkt 43) ja süsteemi mahutavuse suurendamiseks, et reageerida 2007. aastat hüppeliselt kasvanud hoiatusteadete arvule (vt punkt 32). SIS II valmimisaja pikene-mist põhjustanud asjaoludel oli oma osa ka kulude kasvul.

Tähelepanekud

Arendustöö peatöövõtja tarnis projekti esimeses etapis ebapiisavalt toimiva süsteemi

39

Komisjonil puudusid küllaldased ressursid, et arenduse peatöövõtja üle mõjusalt järelevalvet teha (vt punkt 18). 2005. aastal kaebasid liikmesriigid HPSi esitatud esimeste dokumentide halva kvaliteedi üle³⁷. Kuuest auditi käigus intervjueritud liikmesriigist viis ja kvaliteeditagamise töövõtja olid seisukohal, et HPSi esitatud algse tehnilise kirjelduse kvaliteet oli halb. 2008. aasta detsembris tehtud süsteemi toimivuse testide ebaõnnestumine näitas, et HPS oli tarninud ebapiisavalt toimiva süsteemi (vt punkt 19). Asjaolul, et HPS ei suutnud teha tööd õigeaegselt ja nõutud kvaliteediga, oli oma osa projekti rakendamisel tekkinud viivituse tekkimisel, mis omakorda suurendas süsteemi maksumust (vt punkt 38). Küsimustikule vastanute hinnangul oli maksumuse suurenemine osaliselt tingitud puudustest peatöövõtja tegevuses. Nimetatud põhjuse osatähtsuseks kujunes 10% (vt **joonis 9**).

40

Süsteemi toimivuse testide aruande tähtajaks esitamata jätmise eest nõudis komisjon HPSilt üksnes 390 000 eurot leppetrahvi (see moodustas vähem kui 0,5% lepingu lõplikust maksumusest summas 82,4 miljonit eurot³⁸ (vt punkt 44)). Süsteemi ebapiisava toimimisega seotud muude probleemide eest rahalisi karistusi ei rakendatud³⁹.

41

Arendustöö peatöövõtja läbis esimese vahe-eesmärgi testi 2010. aasta märtsis ja teostas edukalt projekti lõppetapi, sealhulgas teise vahe-eesmärgi testi 2012. aasta mais (vt punkt 63). Kui 11% auditiküsimustikule vastanutest oli seisukohal, et komisjon suhtles peatöövõtjaga mõjusalt ka enne 2009. aastat, siis alates 2009. aastast kasvas nimetatud näitaja 64%-ni. Kuue auditi käigus intervjueritud liikmesriigi esindajatest neli märkisid, et projekti lõppetapi rakendamist (alates aastast 2010) mõjutasid positiivselt peatöövõtja juhtkonnas tehtud muudatused.

Projekti maksumust suurendas süsteemile esitatud nõuete muutmine

42

Küsimustikule vastanute hinnangul oli maksumuse suurenemine osaliselt tingitud täiendavate nõuete esitamisest või olemasolevate muutmisest (nt andmete amnestia ja mahutavuse suurendamine) (vt punktid 31 ja 32). Nimetatud põhjuse osatähtsuseks kujunes 27% (vt **joonis 9**).

- 37 Komisjoni SIS II projekti eduaruande kohta esitatud kommentaarid, Euroopa Liidu Nõukogu teatis SIS-TECH töörühmalt SIS-SIRENE töörühmale, 8861/05, 13. mai 2005.
- 38 HPSiga sõlmitud VIS lepingu eest (VIS ja SIS II süsteemide arendamise lepingud koondati ühte lepingusse) nõudis komisjon HPSilt 9 miljonit eurot leppetrahvi, mis moodustas enam kui 20% VIS lepingu maksumusest.
- 39 Siseauditi talituse 2006. aasta juunis valminud aruandes õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi IT juhtimise kohta märgiti, et peadirektoraat hindas tarnitud tööde kvaliteeti ebapiisavaks. Aruande soovitude kohaselt peaksid süsteemi valminud osade eest tehtud maksed paremini peegeldama tehtud tööd; ning tulevased lepingud peaksid sisaldama tõhusat karistuste mehhanismi, mis tagaks tööde õigeaegse valmimise ja nende vastamise peamistele kvaliteedistandarditele.

43

Esitatud nõuete muutmine sundis peatöövõtjat muudatusi tegema ja suurendas seega kulusid. Andmete amnestia maksis 505 000 eurot. Kõige suurem muudatus tehti projekti lõppetapis 2010. aasta detsembris (muudatus nr 15) ja see maksis 35 miljonit eurot. Tegu oli märkimisväärselt töömahuka muudatusega⁴⁰, mis sisaldas süsteemi mahutavust, jõudlust, testimisstrateegiat, liidese kirjeldust, tarkvarauuendusi ja süsteemi migreerimist puudutavaid uusi nõudeid⁴¹.

Läbirääkimistega menetluse teel suurendas komisjon põhilepingu maksumust 20 miljonilt eurolt 82 miljoni euroni

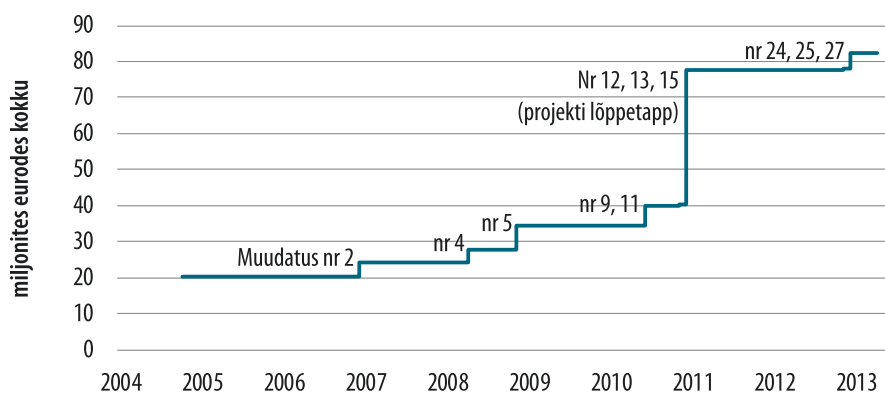
44

HPSiga 2004. aasta oktoobris SIS II süsteemi arendamiseks sõlmitud algse lepingu maht oli 20,3 miljonit eurot⁴². Tegu oli fikseeritud hinnaga lepinguga. Väiksemate ja hoolikalt määratletud töopakettide hindu ei olnud lepingus eraldi välja toodud. Viimaste abil oleks saanud projekti ka ilma läbirääkimisteta kohandada. Kuni 2013. aastani tehtud lepingumuudatused neljakordistasid lepingu hinna, mis moodustas lõpuks 82,4 miljonit eurot⁴³. **Joonisel 10** kujutatakse SIS II süsteemi arendamise põhilepingu maksumuse suurenemist.

- 40 Läbirääkimistega menetluse C2-2009-01 SIS II hindamiskomitee esimese koosoleku kokkuvõte, 17. september 2010.
- 41 SEK(2010) 1138 (lõplik).
- 42 Esimene etapp (üksikasjalik tehniline ülesehitus) 3,3 miljonit eurot ning teine etapp (süsteemiarendus ja üleandmine) 17,0 miljonit eurot.
- 43 SIS II ja VIS süsteemide põhilepingus (mõlema süsteemi arendamise lepingud koondati ühte lepingusse) tehti kokku 27 muudatust.

Joonis 10

SIS II süsteemi arendamise põhilepingu maksumus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda SIS II lepingumuudatuste põhjal.

45

Ajavahemikus 2006–2008 kokku lepitud muudatused suurendasid peatöövõtjaga sõlmitud lepingu maksumust 14,1 miljoni euro võrra (69%) 34,4 miljoni euroni (vt **joonis 10**). Enne lepingusumma esimest suurendamist detsembris 2006 (muudatus nr 2 summas 4 miljonit eurot) küsis siseasjade peadirektoraat eelarve peadirektoraadilt, kas ta võib pidada peatöövõtjaga läbirääkimisi lepingusumma suurendamiseks. Eelarve peadirektoraadi seisukoht oli, et finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 126 lõike 1 punkti e kohaselt võib siseasjade peadirektoraat kasutada läbirääkimistega hankemenetlust täiendavate teenuste hankimiseks, mida algsest sõlmitud leping ei sisalda, kuid mis on osutunud vajalikuks. Nimetatud artikli kohaselt ei tohtinud muudatuste koguhind olla suurem kui 50% algse lepingu mahust⁴⁴. SIS II süsteemi algse lepingu maht oli 20,3 miljonit eurot – seega ei tohtinud muudatuste hind artikli 126 lõike 1 punkti e kohaselt ületada 10,2 miljonit eurot.

46

2008. aastal moodustas muudatuste maht 50% algse lepingu mahust. Hilisemate muudatuste üle läbirääkimisel lähtus siseasjade peadirektoraat finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 126 lõike 1 punktis b sätestatust⁴⁵. Nimetatud artiklis ei olnud muudatuste kogusummale ülempiiri seatud. Seda tohib aga rakendada vaid juhul, kui lepingu saab anda vaid ühele kindlale ettevõttele (nn tehniline seotus).

47

SIS II süsteemi tehniline kirjeldus ei olnud koostatud nii, et see oleks koosne- nud eraldi moodulitest, mida teised ettevõtted oleksid saanud lihtsasti edasi arendada⁴⁶. Siseasjade peadirektoraat otsustas, et tehnilistel põhjustel oli võimalik 35 miljoni euro eest muudatusi sisaldanud lõppetapi leping 2010. aastal sõlmida vaid arenduse peatöövõtja HPSiga. Peadirektoraat oli seisukohal, et ükski teine ettevõtte ei suudaks tarnida SIS II süsteemi sama kvaliteedi ja hinnaga ning kindlaksmääratud ajakava raames. Lisaks oleks uue hanke korraldamine nõudnud rohkem aega. Samuti oli komisjon seisukohal, et kuna SIS II leping oli seotud viisainfosüsteemiga, oleks SIS II arenduslepingu katkestamine võinud peatada ka viisainfosüsteemi arendustöö.

48

Komisjoni arvates ei oleks uue hankemenetluse korraldamine olnud usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohast õigustatud. Seetõttu suurendas komisjon 2008. aastal puudulikult toimiva süsteemi tarninud ettevõttega sõlmitud lepingu mahtu 20,3 miljoni eurolt 82,4 miljoni euroni⁴⁷. Lepingusumma suurendamiseks tehti lepingusse läbirääkimiste teel terve rida muudatusi. Nimetatud menetlus on küll finantsmääruses sätestatud, ent läbirääkimistega menetluse puhul valitseb oht, et makstud hinnad ei ole konkurentsivõimelised.

44 Finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 126 lõike 1 punkti e kohaselt tohivad tellijad kasutada läbirääkimistega (st konkurentsita) menetlust lisateenuste puhul, mida algne leping ei sisalda, kuid mis ettenägematute asjaolude tõttu on osutunud teenuste osutamisel vajalikuks ja kui selliseid lisalepinguid ei saa tehnilistel või majanduslikeel põhjustel põhilepingust eraldada tellijale tõsist kahju tekitamata. Nimetatud artikli kohaselt ei tohi muudatuste koguhind olla suurem kui 50% algse lepingu mahust.

45 Finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 126 lõike 1 punktis b sätestatakse, et tellijad tohivad kasutada läbirääkimistega (st konkurentsita) menetlust juhul, kui tehnilistel või kunstilistel põhjustel või ainuõiguste kaitsega seotud põhjustel tuleb leping sõlmida ainult teatava ettevõtjaga.

46 Moodulipõhist lähenemisviisi kirjeldatakse komisjoni kasutatavas tarkvaraarenduse meetodikas (RUP@EC).

47 2012. aastal tehtud muudatused summas 4,7 miljonit eurot suurendasid lepingu kogumahu 82,4 miljoni euroni.

49

Komisjon oli riskist teadlik ja võttis muudatust nr 15 läbi rääkides meetmeid selleks, et tellijal oleks teatav kindlus hinna mõistlikkuse kohta. HPSi tehtud algse pakkumuse hind oli 49,9 miljonit eurot. Peale pakkumuse sisus kokkuleppele jõudmist esitas komisjon oma hinnangu summas 25,8 miljonit eurot. Edasi koostas komisjon valimi lepingus pakutud riistvarast (10% riistvara nimekirjast) ja võrdles hindu informaatika peadirektoraadi hallatavas raamlepingus esitatud hindadega⁴⁸. Leiti, et pakutud hinnad olid kaks korda kõrgemad. Seetõttu oli võimalik kasutada nn parima kliendi tingimust, mis garanteeris komisjonile parima hinna. Nimetatud meetmete abil vähendati algset 49,9 miljoni euro suurust pakkumust 30% võrra 35 miljoni euroni. Konkurentsi sisaldava menetlusega oleks kokkuhoid võinud olla ka suurem.

3. osa. Komisjon ei taganud seda, et SIS II projektikirjeldus sisaldaks projekti maksumuse ja oodatava kasu põhjalikku ümberhindamist ning projektikirjelduse ajakohastamist nii, et selles võetakse arvesse vahepeal toimunud olulised muutused

Auditikriteeriumid

50

Auditiga kontrolliti, kas komisjon hindas SIS II süsteemi projektikirjelduse ümber peale seda, kui süsteemi maksumus ja sellest oodatav kasu olid oluliselt muutunud.

Pärast projekti eest vastutaja rolli ülevõtmist komisjoni poolt ajakohastatud SIS II projektikirjelduses ei hinnatud põhjalikult ümber kõiki kulusid, oodatavat kasu ja alternatiive

51

1996. aasta detsembris Schengeni infosüsteemi loomise üle otsustades vaagisid Schengeni liikmesmaad SIS 1 süsteemi laiendamise poolt- ja vastuarvumende. SIS II süsteemi prognoositav hind sisaldas ka liikmesmaade süsteemide arendamise maksumust, mis pidi oluliselt ületama kesksüsteemi arendamiseks kuluvat summat⁴⁹.

48 Siseasjade peadirektoraadi kiri arendustöö peatöövõtjale, 7. september 2010.

49 SIS projekti juhtkomitee eesistuja 15. detsembri 1996. aasta teatises (dokument SCH/OR.SIS(96) 165) hinnatakse uue kesksüsteemi hinnaks 50–60 miljonit Prantsuse franki (8–9 miljonit eurot) ja iga uue liikmesmaade süsteemi hinnaks 20–25 miljonit Prantsuse franki (3–4 miljonit eurot).

52

2001. aastal kirjeldas nõukogu SIS II süsteemi maksumust ja sellest saadavat kasu järgmiselt⁵⁰:

- a) kesksüsteemi arendamine maksaks prognooside kohaselt 14,6 miljonit eurot;
- b) SIS II loomise peapõhjus oli Schengeni ala liikmesmaade arvu suurenemine peale ELi laienemist. Lisaks pidi SIS II sisaldama uusi- maid tehnoloogilisi lahendusi ja uusi funktsioone.

53

Enamik auditiküsimustikule vastanute (76%) oli seisukohal, et SIS II süsteemi kohta esitatud algne põhjendus oli veenev ja oodatav kasu õigustas kulutusi. 2001. aastal puudus nõue, et SIS II projektitaotluse oleks pidanud esitama infotehnoloogia peadirektoraadile heakskiitmiseks. Komisjoni IT juhtimist ja kontrollimehhanisme tugevdati 2004. aastal komisjoni teatisega IT juhtimise kohta⁵¹, milles soovitati, et infotehnoloogia peadirektoraat peaks andma oma arvamuse peadirektoraatide kavandatavate mistahes uute infosüsteemide kohta, olenemata nende rahastamise allikatest (kas haldus- või tegevuseelarve). Tegelikuses järgiti seda protseduuri alates 2004. aastast üksnes halduseelarvest rahastatud projektide puhul, tegevuseelarvest rahastatud projektide puhul (nagu seda on SIS II) aga tavaliselt mitte⁵².

54

Pärast SIS II projekti arendamise eest vastutuse ülevõtmist avaldas komisjon detsembris 2001 ja detsembris 2003 kaks teatist, milles lähtuti 2001. aasta õigusaktides esitatud põhjendustest ja ajakohastati hinnaprognos (vt **joonis 8**). Komisjoni ajakohastatud SIS II projektikirjelduses ei hinnatud aga põhjalikult projekti maksumust, oodatavat kasu ega alternatiive:

- a) algselt prognoositud hind (seda ei ajakohastatud kuni 2010. aastani) alahindas oluliselt vajalike investeeringute tegelikku suurusjärku, milleks kujunes projekti lõpuks ligikaudu 500 miljonit eurot: kesksüsteemi arendamine maksis 189 miljonit eurot (vt punkt 34) ja liikmesmaade süsteemide arendamine hinnanguliselt enam kui 330 miljonit eurot⁵³. Liikmesmaade süsteemide arendamine kaeti liikmesmaade eelarvetest, millele lisandus ELi välispiiride fondi eraldatud toetus summas 95 miljonit eurot. Liikmesmaade süsteemid moodustavad Schengeni infosüsteemi lahutamatu osa, sest SIS II süsteemi peamised lõppkasutajad sisenevad süsteemi oma riikliku süsteemi kaudu (vt **joonis 1**). Komisjon ei vastutanud küll liikmesmaade SIS II projektide valmimise eest, ent SIS II projekti õnnestumise seisukohast oli väga tähtis neid koordineerida⁵⁴. Koordineerimise tähtsust tunnistasid liikmesriigid 1996. aastal oma algses ettepanekus SIS II süsteemi loomiseks (vt punkt 51). Sellest hoolimata ei sisaldanud ei komisjoni esitatud algne hinnaprognos ega ka selle hilisemad versioonid nende loomise maksumust;

50 Nõukogu määrus (EÜ) nr 2424/2001, nõukogu otsus 2001/886/JSK ning Belgia Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi algatus seoses nõukogu määrusega teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) väljatöötamise kohta (9844/2001).

51 SEK(2004) 1267. IT juhtimist ja kontrollimehhanisme tugevdati veelgi 2010. ja 2011. aasta teatistega; osaliselt oli tegu reaktsiooniga suuremahuliste IT-projektide elluviimisega seotud maineriski teadvustamisele: SEK(2010) 1182 ja SEK(2011) 1500, 30. november 2011.

52 Infotehnoloogia peadirektoraadi juhitud meetodika, arhitektuuri ja portfelli halduse tööriühm peaks enne halduseelarvest vahendite eraldamist läbi vaatama peadirektoraatide koostatud süsteemi määratluse dokumendid.

53 SIS-TECH tööriühma 2009. aasta aruandes (8708/09, 19. mai 2009, note from Presidency on Alternative Scenario Assessment Paper SIS 1+RE) esitatud hinnangu kohaselt olid liikmesriigid 2009. aasta mai seisuga kulutanud oma riiklike SIS II süsteemide arendamiseks 170 miljonit eurot. ELi välispiiride fondi kohta tehtud komisjoni vahehindamise kontekstis esitatud liikmesmaade hinnangute põhjal leiti, et liikmesriigid olid investeerinud oma riiklikesse SIS II süsteemidesse ajavahemikus 2009–2012 veel täiendavalt ligikaudu 160 miljonit eurot. Investeeringute kogumaht on veelgi suurem, sest Taani, Eesti, Saksamaa, Kreeka, Luksemburgi, Madalmaade, Portugali, Hispaania ja Šveitsi kohta andmed puudusid. 2012. aasta lõpu seisuga riiklikes süsteemidesse investeeritud 330 miljonit eurost kattis komisjon ELi välispiiride fondi kaudu 76 miljonit eurot, millele 2013. aastal lisandus veel 19 miljonit eurot.

- b) komisjon ei määratlenud kasu, mida SIS II süsteem pidi andma kuritegevuse vastu võitlemisel ja välispiiride tugevdamisel. Ei kirjeldatud ei probleeme, mille vastu SIS II pidi võitlema, ega seda, kuidas saavutatavaid tulemusi mõõdetakse;
- c) komisjon ei kaalunud erinevaid stsenaariume. Näiteks ei selgitatud seda, miks ei olnud võimalik laiendada SIS 1 süsteemi täiendavatele liikmesmaadele. Kuuest auditi käigus intervjueeritud liikmesriigist viis olid seisukohal, et SIS 1 süsteemi oleks saanud laiendada uutele liikmesmaadele. Kuna SIS II süsteem 2006. aasta lõpuks kavakohaselt ei valminud, kohandati SIS 1 süsteemi ja uute liikmesmaade ühendamiseks võeti 2007. aasta detsembris kasutusele SISone4all (vt punkt 11).

Hoolimata maksumuse ja oodatava kasu olulisest muutumisest ei hinnanud komisjon projektikirjeldust projekti käigus põhjalikult ümber

55

Peamised otsused (nagu 2004. aasta otsus üksikasjaliku kavandamise alustamiseks, 2005. aasta otsus projekti 2. etapi käivitamiseks⁵⁵ ja 2009–2010 aasta otsus SIS II projektiga jätkamiseks ka peale võrdlust SIS 1+RE

lahendusega (vt punktid 62 ja 63)) võeti vastu projekti otsustuste tegemise raamistikus. SIS II projekti puhul ei kasutatud komisjoni poolt 2010. aastal kasutusele võetud IT juhtimise süsteemi mehhanismi, mille abil otsustatakse konkreetse IT-projekti jätkamine või peatamine⁵⁶. SIS II süsteemi arendamise jätkamise otsused rahastati valminud süsteemi jooksvate kulude katteks mõeldud eelarvest (vt punkt 36)⁵⁷. Hoolimata projekti kogumaksumuse ja oodatava kasu olulisest muutumisest ei toimunud projekti jätkamise otsustamisel nende põhjalikku ümberhindamist.

56

Kesksüsteemi arendamise maksumus osutus algselt prognoositust oluliselt suuremaks (vt punktid 34–49). Projekti kavandatust pikema kestusega kaasnesid SIS 1 süsteemi uuendamiseks tehtud täiendavad kulud (punkt 59). Viivitused ja SIS II süsteemi ülesehituses tehtud muudatused suurendasid liikmesmaade süsteemide arendamise maksumust. Kuuest auditi käigus intervjueeritud liikmesriigist neli kirjeldasid, kuidas nende riikliku süsteemi jaoks ostetud riist- ja tarkvara ei saanud kasutada, sest see oli vahepeal vananenud. Auditiküsimustikule vastanud liikmesmaade esindajatest oli 74% seisukohal, et korduvate muudatuste ja laienduste jaoks vajaliku täiendava rahastamise leidmise vajadus seadis ohtu nende riiklike süsteemide arendamise.

- 54 SIS II süsteemi 3. märtsi 2008. aasta projektikavas kirjeldatakse, kuidas SIS II projekt hõlmab ka kõigi SIS II süsteemis osalevate maade riigisiseste ettevalmistuste koordineerimist. Kava teksti kohaselt „ei vastuta komisjon küll riiklike projektide valmimise eest, ent koordineerimine on oluline, kuna liikmesmaades tehtavad ettevalmistused mõjutavad SIS II projekti“.
- 55 Algne arendusleping hõlmas vaid esimest etappi (süsteemi ülesehitust). Teise etapi (süsteemi arendamine ja üleandmine) alustamise otsuse tegemise õigus oli komisjonil, ja selle tegemine sõltus 1. etapi tulemustest ja eelarve olemasolust.
- 56 Informaatika peadirektoraadi eesistumisel töötav infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu (ISPMB) vaatab üle suurte IT-projektide iga-aastased eduaruanded ja hoiatab varakult probleemide eest. Siseasjade peadirektoraat leppis komisjoni IT juhtimise eest vastutajatega kokku, et SIS II projekti juures infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu ei kasutata.
- 57 KOM(2010) 633 (lõplik), 5. november 2010; ning KOM(2011) 391 (lõplik), 29. juuni 2011.

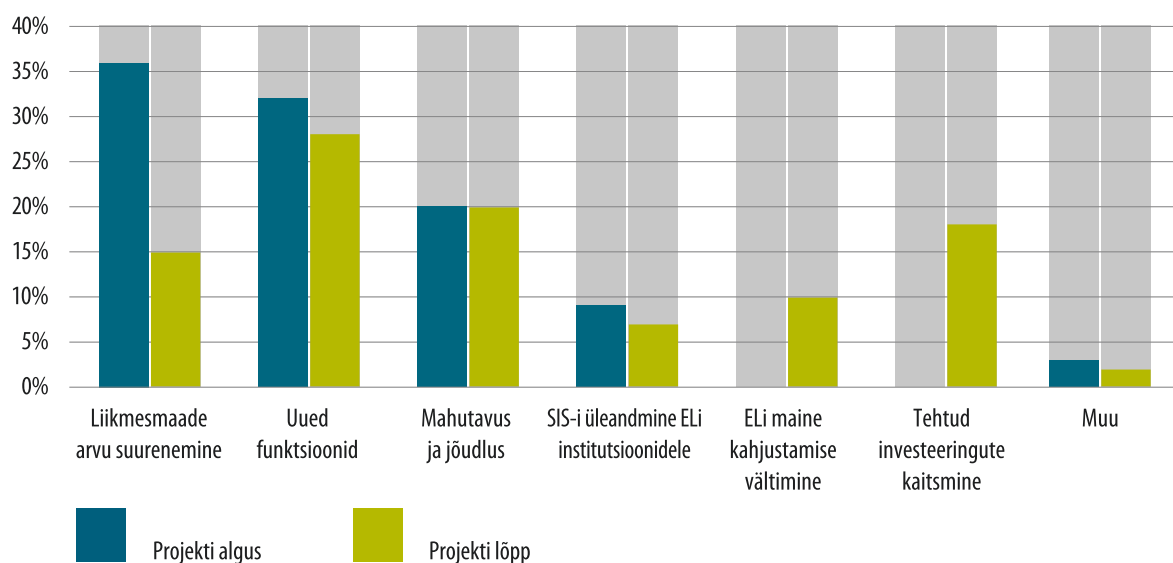
57

Samal ajal kui SIS II projekti hind tõusis, vähenes sellelt oodatav peamine kasu (suurenenud arvu liikmesmaade ühendamine peale ELi 2004. aasta laiendamist), sest 2007. aastal võeti kasutusele SISone4all süsteem (vt punkt 11). Auditi raames tehtud uuringu käigus paluti vastajatel hinnata, millised olid SIS II süsteemi arendamise põhjendused enne projekti alustamist ja selle lõpetamisel. Vastanud olid arvamusel, et projekti alustamisel oli kõige tähtsamaks põhjenduseks suurema arvu liikmesmaade ühendamine. Projekti lõpuks oli nimetatud põhjenduse osatähtsus langenud 36%-lt 15%-ni (vt **joonis 11**). Ka teised projekti alustamisel SIS II süsteemi arendamiseks toodud põhjendused ei olnud projekti lõpetamisel enam samad. Näiteks toodi projekti lõpetamisel oluliste põhjustena välja ELi maine kahjustamise vältimine⁵⁸ ja juba tehtud investeeringute kaitsmine.

58 Siseasjade peadirektoraadi 2011. aasta tegevusaruandes esitati reservatsioon, mille kohaselt võib SIS II kahjustada komisjoni mainet.

Joonis 11

SIS II süsteemi arendamise põhjendused



Allikas: SIS II projekti sidusrühmade seas tehtud audituuring.

58

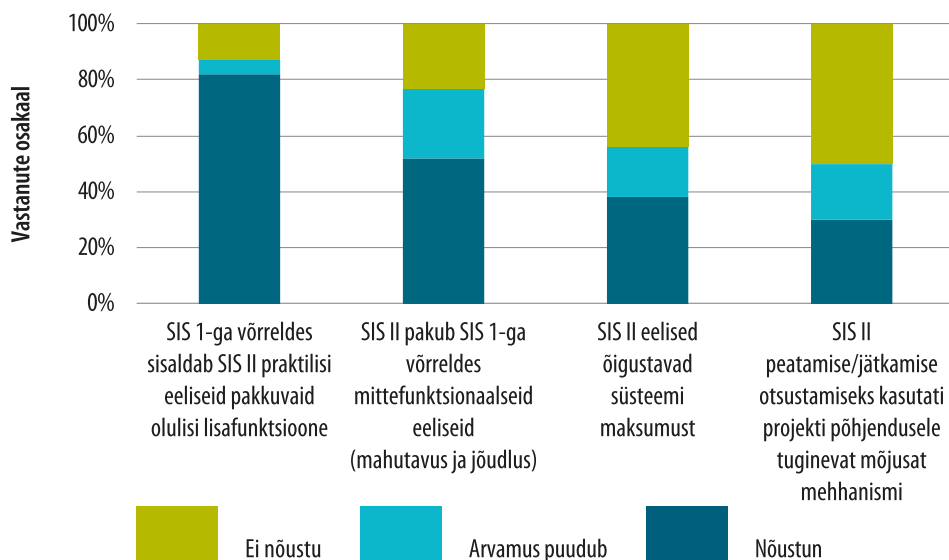
Projekti alguses SIS II süsteemi arendamisel tähtsusele teiseks toodud põhjendus (uued funktsioonid) muutus projekti lõpetamise ajaks kõige tähtsamaks põhjenduseks. SIS II pakub lõppkasutajatele uusi funktsioone, nagu uut tüüpi hoiatusteade (varastatud õhusõidukid, paadid, konteinerid, maksevahendid), hoiatusteade omavaheline ühendamine (nt isiku ja sõiduki hoiatusteade) ning võimalus salvestada hoiatusteadetega seotud dokumente (nt Euroopa vahistamismäärus), sealhulgas biomeetrilist informatsiooni. 82% auditiküsimustikule vastanutest oli seisukohal, et SIS 1 süsteemiga võrreldes sisaldas SIS II olulisi lisafunktsioone, mis andsid lõppkasutajatele koheseid nähtavaid praktilisi eeliseid (vt **joonis 12**).

59

Kui aga uued funktsioonid kõrvale jätta, siis ei olnud küsimustikule vastajad projekti lõpuks SIS II süsteemi eelistes (võrreldes SIS 1-ga) enam nii kindlad. Küsimustikule vastanud olid arvamusel, et projekti lõpus olid SIS II süsteemi tähtsusele teiseks põhjenduseks mittefunktsionaalsed eelised, nagu suurem mahutavus ja jõudlus. Ent vaid 52% vastanutest oli seisukohal, et SIS II süsteemil oli SIS 1 ees olulisi mittefunktsionaalseid eeliseid (vt **joonis 12**). Selle põhjuseks oli asjaolu, et SIS II arendamisel tekkinud viivituste tõttu oli SIS 1 mitmel korral ajakohastatud (vt **lisas** esitatud sündmuste ajaline järjestus):

Joonis 12

SIS II eelised SIS 1 süsteemi ees



Allikas: SIS II projekti sidusrühmade seas tehtud audituuring.

- a) 2006. aastal anti süsteemile peale riistvara uuendamist ja funktsioonide lisamist uus nimi SIS 1+R;
- b) 2007. aastal ühendati süsteemiga SISone4all kaudu uued liikmesmaad;
- c) 2011. aastal muudeti lõppenud hoolduslepingute tõttu SIS 1+R ülesehitust ja programmeeriti see Javat kasutades ümber (varem C++). Kuuest auditi käigus intervjueeritud liikmesriigist kaks olid seisukohal, et uue modulaarse süsteemi (SIS 1+R2) jõudlus võrdus SIS II süsteemi omaga.

60

2009. aastaks oli SIS II valmimine juba kaks aastat esialgsest tähtajast maha jäänud, maksumus oli suurenenud, oodatav tulu vähenenud ja 2008. aasta lõpus tehtud süsteemi toimivuse testid olid ebaõnnestunud. Raskustest, viivitustest ja suurenenud maksumusest hoolimata tahtis enamik sidusrühmi SIS II süsteemi ehitamist jätkata. Vaid 19% küsimustikule vastanutest oli seisukohal, et SIS II süsteemi arendamine oleks tulnud peatada. Projektiga oldi aga sellegipoolest jõutud tähtsate teelahkmele ning 2009. aasta veebruaris kutsus nõukogu eesistujariik üles hoolikalt kaaluma alternatiivseid stsenaariume⁵⁹.

61

Otsustamata jäeti aga see, kas projektiga tuleks tasuvusanalüüsi põhjal jätkata või tuleks see pooleli jätta. Vaid 30% auditiküsimustikule vastanutest oli seisukohal, et nimetatud otsuse tegemiseks oli olemas mõjus mehhanism (vt **joonis 12**). Komisjon ei hinnanud ümber projekti kogumaksumust (sealhulgas liikmesmaade süsteemide arendamise maksumust) ja SIS II süsteemist oodatavat kasu (sealhulgas süsteemi panust ELi julgeoleku suurendamise). Komisjon ei näidanud, et SIS II oli organisatsiooni jaoks endiselt prioriteet, millesse tehtava investeeringu tulusus oli kõrgem kui alternatiivsetel võimalustel. 38% auditiküsimustikule vastanutest oli seisukohal, et SIS II süsteemist oodatav kasu õigustas selle arendamise lõplikku maksumust (vt **joonis 12**).

62

Kuigi komisjon ei hinnanud üle projekti kogumaksumust ja sellest oodatavat kasu, aitas ta seda 2009. mais võrrelda alternatiivse stsenaariumiga (SIS 1+RE), mis tähendanuks SIS 1+R muutmist nii, et see sisaldaks ka SIS II süsteemi funktsioone⁶⁰. Nimetatud võrdlusega tunnistati esimest korda, et SIS II süsteemile on ka alternatiiv⁶¹. Komisjon nõustus asjaoluga, et liikmesmaade riiklike SIS II projektide maksumused olid märkimisväärselt suured, ehkki võrdlus ei hõlmanud riiklike süsteemide arendamise kulusid⁶². Kuuest auditi käigus intervjueeritud liikmesmaast viis olid seisukohal, et võrdlus oli kallutatud ebaõiglaselt SIS II projekti jätkamise kasuks. Vastanute arvates alahinnati võrdluses SIS II projekti lõpetamiseks vajalikku aega ja raha, ning rõhutati SIS 1+RE lahendusele üleminnekuga kaasnevaid probleeme.

- 59 Nõukogu dokument 6067/09, 3.2.2009, eesistujariigi teatis SIS II süsteemi rakendusmeetmete kohta.
- 60 Nõukogu 20. mai 2009. aasta dokument 10005/09 (eesistujariigi ja komisjoni teenistuste teatis artikli 36 komiteele), aruanne SIS II projekti edasise arengusuuna kohta ning SEK(2010) 436 (lõplik).
- 61 Näiteks SIS II projekti edasilükkamist käsitlevas komisjoni 31. augusti 2006. aasta töödokumendis analüüsitud valikuvõimalused eeldasid kõik SIS II arendamise jätkamist. 2006. aasta novembris väitis komisjon, et SIS 1 süsteemile ei ole võimalik uusi funktsioone lisada. Ühendkuningriigi parlamendi ülemkoja ELi komitee 2006–2007. aasta istungijärgkude 9. aruanne, Schengen Information System II (SIS II), Report with Evidence, 2. märts 2007, vastus küsimusele nr 441.
- 62 Justiits- ja siseküsimuste nõukogu järeldused, 26. ja 27. veebruar 2009.

63

2009. aasta juunis otsustas nõukogu SIS II projekti jätkata⁶³. Nõukogu nägi aga ette kaks vahe-eesmärgi testi ning mehhanismi, mis oleks peatanud arenduslepingu ja suunanud töö alternatiivsele lahendusele (SIS 1+RE) juhul, kui süsteem ei oleks ühte vahe-eesmärgi testi läbinud⁶⁴.

4. osa. Projekti esimese osa elluviimisest saadud kasulikud kogemused võimaldasid komisjonil SIS II süsteemi lõpetada ja tulevasi projekte ette valmistada**Auditikriteeriumid****64**

Auditiga uuriti, kas komisjon oli teinud SIS II projekti hindamise. Kontrolliti, kas SIS II projekti juhtimisel saadud kogemused leidsid kasutust projekti hilisemates etappides, komisjoni teiste projektide juures ja uues suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa ametis (eu-LISA).

Komisjon kasutas projekti esimese osa elluviimisest saadud kasulikke kogemusi projekti lõppetapis**65**

Projekti esimese osa käigus omandatud teadmised ja kogemused võimaldasid komisjonil projekti lõppetapi edukalt lõpule viia. Auditiküsimustik näitas selget erinevust projekti esimese osa (kuni aastani 2009) ja lõppetapi (alates 2010. aastast) vahel. **Joonisel 13** kirjeldatakse, kuidas komisjon projekti lõppetapis oma lähenemisviisi muutis. Muudatuste eesmärk oli viivituste ja suurenenud maksumuse põhjused kõrvaldada ja SIS II süsteem valmis saada. Kuuest auditi käigus intervjueeritud liikmesriigist kaks märkisid, et projekti lõppetappi juhiti nii, nagu ühte suuremahulist IT-projekti peab juhtima.

63 Nõukogu 5. juuni 2009. aasta dokument 10708/09 (nõukogu järeldused SIS II projekti edasise arengusuuna kohta).

64 Süsteem läbis esimese vahe-eesmärgi testi 2010. aasta märtsis ja teise 2012. aasta mais.

Projekti edutu esimese osa elluviimisest saadud kasulikud kogemused

SIS II süsteemi valmimise viibimise ja maksumuse suurenemise põhjused	Muudetud lähenemisviis projekti lõppetapis (alates aastast 2010)
Ebarealistlik valmimistähtaeg	2010. aasta juunis seatud valmimistähtaeg (märts 2013) oli realistlik ja sellest peeti kinni
Komisjonil puudusid teadmised allhankena teostatud arendustöö mõjusaks juhtimiseks	Komisjon eraldas projektile rohkem ressursse ja võttis tööle asjakohaste kogemustega töötajaid (nt SIS II projekti enda tiimist, maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadist ja liikmesmaadest)
Komisjoni ja osa liikmesmaade vahelised töösuhted olid halvad ega taganud nendepoolset pühendumist	2009. aastal tehtud võrdlus SIS 1+RE süsteemiga tõi investeerimise jätkamiseks välja mõningaid täiendavaid argumente Projektijuhtimise nõukogu loomine aastal 2009 võimaldas komisjonil paremini ära kasutada liikmesmaade kui süsteemi lõppkasutajate kogemusi
Süsteemile esitatavate nõuete ebastabiilsus	Süsteemile esitatavad nõuded olid projekti lõppetapis stabiilsed

Allikas: Euroopa Kontrollikoda SIS II sidusrühmade seas tehtud uuringu põhjal.

SIS II süsteemi arendamisel saadud kogemusi on komisjon juba rakendanud teiste projektide juures

66

Komisjon ei ole koostöös kõigi sidusrühmadega teinud ametlikku hindamist, leidmaks, milliseid kogemusi saada projekti juhtimise käigus. Mõningaid SIS II projekti juures saadud kogemusi on komisjon rakendanud aga teiste projektide elluviimisel; näiteks:

- a) projektijuhtimise suuniste kujul;
- b) teatiste abil, milles kirjeldatakse SIS II projekti käigus saadud kogemusi ja nende kasutamist vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala tulevaste IT-süsteemide arendamisel;
- c) tulevaste suuremahuliste IT-süsteemide kavandamisel võetud konkreetsete meetmete vormis.

67

Komisjoni uues **projektijuhtimise meetodikas** (PM²)⁶⁵ rõhutatakse näiteks järgnevaid SIS II projekti elluviimisel puudunud protseduure:

- a) tähtis roll on süsteemi juhil, kes peab tagama kasutajate vajaduste täitmise;
- b) projekti juhtkomitee peab iga etapi lõpus (algatus-, kavandamis- ja arendusetapp) kiitma heaks projekti jätkamise.

68

E-piiri käsitlevas **teatises** (2011) 680⁶⁶ rõhutatakse, et SIS II taoliste suuremahuliste IT-projektide käigus saadud kogemusi peaks kasutama riiki siseneamise ja riigist lahkumise süsteemi (EES) ning registreeritud reisijate programmi (RTP) väljatöötamisel. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala infojuhtimist käsitlevas **teatises** (2010) 385⁶⁷ kirjeldatakse, kuidas komisjon tulevikus IT-süsteemi arendama hakkab. Teatises rõhutatakse SIS II näite varal kahte peamist saadud kogemust:

- a) vajadust õigusaktide vormis nõuete kehtestamiseks enne projekti arendusega alustamist;
- b) mõjusa juhtimisstruktuuri olemasolu tähtsust.

69

E-piiri projekti ettevalmistamisel on komisjon juba võtnud SIS II projektist saadud kogemustel põhinevaid järgnevaid **konkreetsaid samme**:

- a) riiki siseneamise ja riigist lahkumise süsteemi ning registreeritud reisijate programmi õigusaktidele lisatud finantsselgitustes kavandati katta liikmesmaade süsteemide arendamise maksumus ELi eelarvest;
- b) SIS II süsteemi valmimise järel selle käitamise ja hooldamise eest vastutava uue suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa ameti (eu-LISA)⁶⁸ eesmärk on koondada kokku tuleviku süsteemide arendamiseks vajalik oskusteave ja piirata näiteks selliste probleemide tekkimise riski, mida täheldati SIS II projekti juures⁶⁹. 68% auditiküsimustikule vastanutest oli seisukohal, et uue ameti loomine lihtsustab tulevikus suuremahuliste IT-süsteemide arendamist. Auditi raames intervjueeritud kõigi kuue liikmesriigi esindajad rõhutasid aga, et uue ameti jaoks saavad olema keskse tähtsusega selle suhted liikmesmaadega. Kuna tegemist on regulatiivse ametiga, ei kasutata seal komisjoni IT juhtimise korda⁷⁰.

65 PM² on projektijuhtimise meetodika, mille kasutamist infotehnoloogia peadirektoraat alates 2011. aastast teistele peadirektoraatidele soovitab.

66 KOM(2011) 680 (lõplik), 25. oktoober 2011.

67 KOM(2010) 385 (lõplik), 20. juuli 2010.

68 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1077/2011, 25. oktoober 2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (ELT L 286, 1.11.2011, lk 1).

69 KOM(2011) 680 (lõplik).

70 Teatises „e-Commission 2012-2015“ (SEK(2012) 492) sedastatakse, et komisjoni infosüsteemide (sealhulgas ametite ja **täitev**ametite) puhul rakendatakse komisjoni IT juhtimise korda. Seejuures ei ole tähtis, kas neid rahastatakse tegevus- või halduseelarvest.

70

Nõukogu andis komisjonile ülesande SIS II süsteem välja töötada ning seadis valmimistähtjaks 2006. aasta detsembri. Valmimistähtaja aluseks oli eesmärk võimaldada 2004. aastal ELiga liituvatel riikidel saada Schengeni ala liikmeks. Kesküsteem valmis komisjonil aga enam kui kuus aastat kavandatust hiljem (aprillis 2013) ja selle maksumus osutus algselt planeeritud kaheksa korda suuremaks. Viivituse ja ülekulu põhjustasid osaliselt keeruline juhtimisalane kontekst, mis ei võimaldanud komisjonil töö käigus tekkinud probleemidega küllaldaselt tegeleda, ning osaliselt puudused projekti komisjonipoolses juhtimises. Loetletud põhjused puudutasid eelkõige projekti esimest osa (kuni aastani 2009):

- a) projekti algne valmimistähtaeg ei olnud realistlik (vt punktid 9–12);
- b) komisjon ajakohastas oma 2003. aastal tehtud kogueelarve alles 2010. aastal (vt punktid 34–37);
- c) kasutajate vajadustele vastamiseks muudeti projekti käigus süsteemile esitatavaid nõudeid ning need muutusid küllaldaselt stabiilseks alles projekti lõppetapis (alates 2010. aastast). Süsteem on nüüd kasutusel ja selle mahutavus on 2001. aastal kavandatust oluliselt suurem (vt punktid 29–32 ja 42–43);
- d) komisjon ei eraldanud allhankena teostatud arendustöö juhtimiseks küllaldaselt vajalike teadmistega töötajaid, mis oleks võimaldanud allhankena teostatud arendustööd mõjusalt juhtida (vt punktid 13–20);
- e) arendustöö peatöövõtja tarnis projekti esimeses etapis ebapiisavalt toimiva süsteemi (vt punktid 39–41);
- f) komisjoni ja osa liikmesmaade vahelised töösuhted olid algses halvad. Alles peale seda, kui komisjon oli 2009. aastal loonud infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu, hakkas ta arvesse võtma kõigi lõppkasutajate kogemusi (vt punktid 21–25);
- g) osale sidusrühmadele jäi selguse puudumine, kes võttis vastu põhiotsused (vt punktid 26–28);
- h) läbirääkimistega menetluse teel suurendas komisjon põhilepingu maksumust 20 miljonilt eurolt 82 miljoni euron. Nimetatud menetlus on küll finantsmääruses sätestatud, ent läbirääkimistega menetluse puhul valitseb oht, et makstud hinnad ei ole konkurentsivõimelised (vt punktid 44–49).

71

Pärast projekti eest vastutaja rolli ülevõtmist (2001. aastal) komisjoni poolt ajakohastatud SIS II projektikirjelduses ei hinnatud põhjalikult projekti kogumaksumust ja oodatavat kasu. Projekti käigus muutusid oluliselt nii süsteemi hind kui sellest oodatav kasu. ELi eelarvest kesksüsteemi eest makstava hinna algses prognoosis alahinnati oluliselt vajalike investeeringute tegelikku suurusjärku (vt **joonis 8**). Liikmesriikide süsteemidega kokku oli SIS II süsteemi kogumaksumus projekti lõpetamisel ligikaudu 500 miljonit eurot. SIS II pakub lõppkasutajatele küll uusi funktsioone ja täiendavat mahutavust, ent projektilt oodatava peamise kasu (suurenud arvu liikmesmaade süsteemiga ühendamise peale ELi laienemist) olulisus vähenes, sest 2007. aastal võeti kasutusele SISone4all. Hoolimata kirjeldatud muutustest otsustati projekti arendamist jätkata, ilma et SIS II projektikirjeldust oleks põhjalikult ümber hinnatud ja näidatud, et süsteem oli organisatsiooni jaoks endiselt prioriteetne ja sellesse tehtav investeering tagas alternatiivsetest võimalustest suurema tulu (vt punktid 50–63).

72

Komisjon sai projekti esimese osa elluviimisest kasulikke kogemusi, mis võimaldasid tal projekti lõppetapis oma lähenemisviisi muuta ja SIS II valmis saada. Lisaks, kuigi komisjon ei ole teinud projekti ametlikku hindamist, on ta rakendanud SIS II projekti juures saadud kogemusi teiste suuremahuliste IT-projektide ettevalmistamisel (vt punktid 64–69).

1. soovitus

Komisjon peaks suuremahuliste IT-süsteemide ajakava koostamisel lähtuma kavandatavate tööde tehnilisest analüüsist ning võtma arvesse projekti riske ja keerukust.

2. soovitus

Kõik komisjoni vastutusel arendatavad suuremahulised IT-projektid peaksid olema integreeritud komisjoni IT juhtimise süsteemi. Seejuures ei tohiks vahet teha tegevus- või halduseelarvest rahastatavate IT-projektide vahel. Suuremahuliste IT-projektide algatamisel peaks komisjon kaasama infotehnoloogia peadirektoraadi ja teiste peadirektooraatide IT-spetsialiste. Projekti juhtkomitees peaks olema ka infotehnoloogia peadirektoraadi esindaja. Arendustöö allhankimisel peaks komisjon tagama, et lepingu juhtimiseks ja töövõtja tegevuse mõjusaks järelevalveks kasutatakse kogu organisatsioonisisest oskusteavet ning minimeeritakse seeläbi puuduste tekkimise risk.

3. soovitus

Komisjon peaks tagama, et süsteemi kasutajate esindajad mõistavad ja võtavad arvesse tegevusvajadusi ja lõppkasutajate esitatud nõudeid.

4. soovitus

Projekti iga järgmise põhietapi alustamise tingimuseks peaks olema projekti juhtkomitee poolt tehtud heakskiitev otsus. Enne projekti algatamisetapist planeerimisetappi üleminekut peaksid projekti juhtkomitee ja asjaomane IT juhtimise organ heaks kiitma projektikirjelduse.

Projektikirjeldus peaks hõlmama võimalikke alternatiivseid lahendusi, projekti kogumaksumusest lähtuvat tasuvusanalüüsi ning nii kasutajate kui IT poolelt vajaliku inimressursi kavandamist.

Projekti maksumust, oodatavat kasu, riske ja alternatiive puudutavate oluliste muutuste korral tuleks projektikirjeldus ajakohastada ja uuesti heaks kiita.

5. soovitus

Komisjon peaks projekti peamised otsused dokumenteerima otsuste logis, mis võimaldab neid hiljem hõlpsasti kindlaks teha.

6. soovitus

Kui projekt eeldab erinevate sidusrühmade üksteisest sõltuvate süsteemide väljatöötamist, peaks komisjon tagama kogu projekti koordineerimist võimaldava mõjusa projektijuhtimise.

7. soovitus

Komisjon peaks tagama, et suuremahuliste IT-süsteemide arendamise lepingud sisaldaksid väiksemate hoolikalt määratletud töopakettide hindu, mille alusel saab projekti ka ilma läbi-rääkimisteta kohandada. Suuremahuliste IT-süsteemide arendamisel peaks komisjon kasutama omavahel sobivaid ja hiljem hõlpsasti taaskasutatavaid mooduleid, mis võimaldaksid nt valminud tööd ühelt töövõtjalt teisele edasi anda. Moodulipõhine tarkvaraarendus eeldab küll investeringut tarkavara ülesehitusse, ent minimeerib tehnilistes nõuetes tehtud muudatuste mõju, võimaldab ära kasutada tehnoloogilist arengut ja väldib tehnilist seotust töövõtjatega.

8. soovitus

Komisjon peaks andma kontrollikoja auditi käigus saadud kogemused edasi peadirektoraahtidele, ELi institutsiooni-dele, ametitele ja teistele asutustele. Komisjon peaks hindama, kas SIS II süsteem toob oodatud kasu.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Louis GALEA, võttis käesoleva aruande vastu 18. märtsi 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

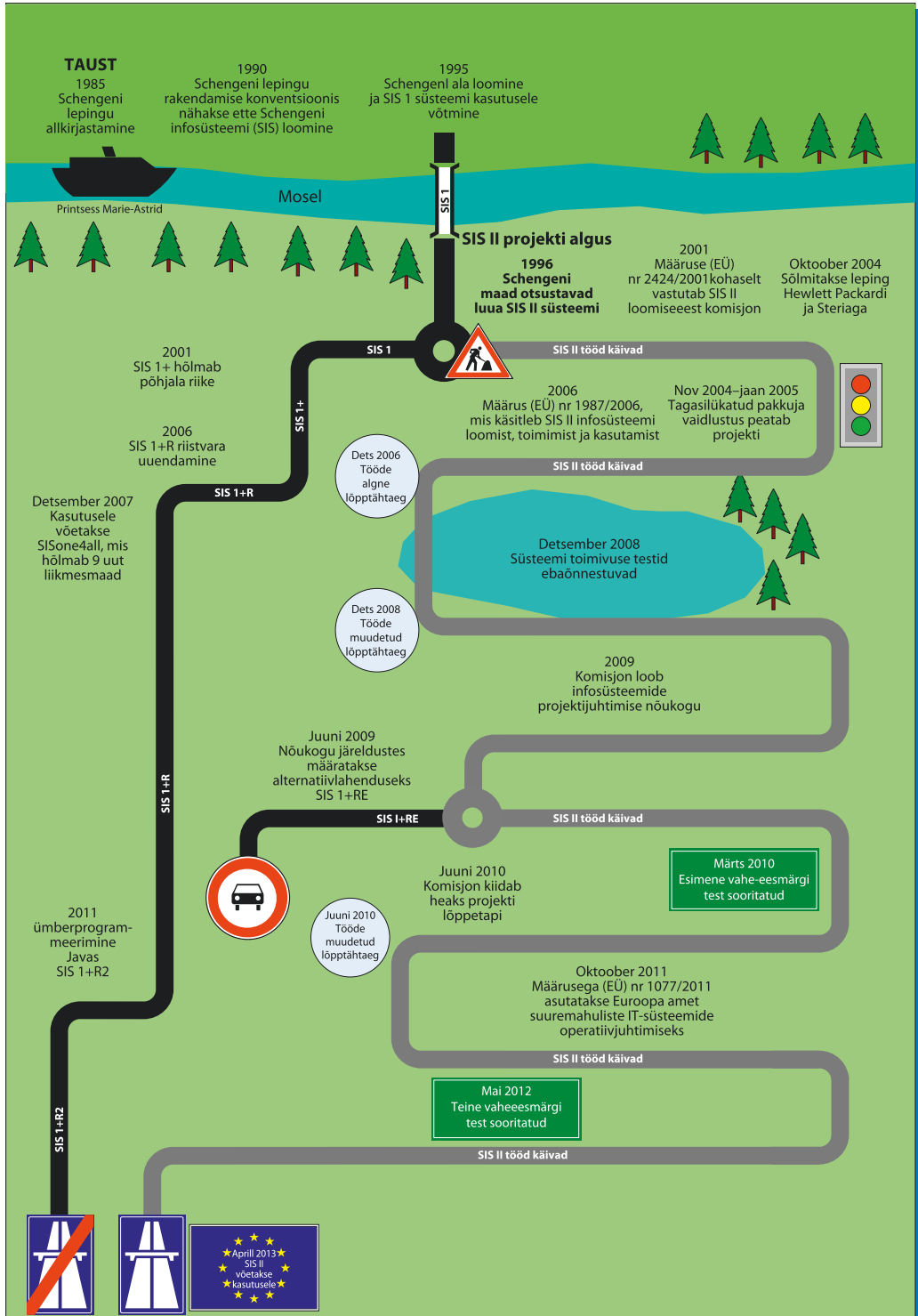
Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

SIS II süsteemi kronoloogia



Kommenteeritud kokkuvõte

II

SIS II arendamine algas väga erilises õigus- ja institutsionaalses raamistikus, mida sellele poliitika-valdkonnale tol ajal kohaldati. Nõukogu võttis vastu otsuse SIS II arendamise kohta omal algatusel, ilma et komisjon oleks sellekohast ettepanekut teinud.

Paljusid nõudeid ei nähtud kohe alguses ette, vaid lisati alles hiljem. Seetõttu ei suutnud nõukogu lõpptähtaja määramisel ning eelarve koostamisel neid õigesti hinnata.

III

Asjaolu, et SIS II ei valminud 2001. aastal ette nähtud lõpptähtajaks ja eelarveprognoosi piires, ei seata kahtluse alla ning see on juba mõnda aega teada olnud. Kuid süsteem, mis valmis, oli väga erinev algselt planeeritust. Komisjon leiab, et SIS II töötab hästi ja vastab kasutajate vajadustele.

IV

Komisjon on korduvalt teada andnud, et süsteem valmib hiljem ning selle maksumus on suurem kui algselt plaanitud ja prognoositud. Samuti on selgitatud, et selle peamiseks põhjuseks olid oluliselt muutunud süsteeminõuded.

IV a)

Projekti algse tähtaja pani paika nõukogu oma analüüsi põhjal, ilma komisjoni panuseta.

Komisjon juhtis 2001. ja 2003. aasta teatistes liikmesriikide tähelepanu tähtajaga seonduvatele riskidele ning eeldustele, mis tuleks täita (kuid mida lõpuks siiski ei täidetud), kui tähtajast soovitakse kinni pidada.

IV b)

Komisjon esitas realistliku projektieelarve 2010. aastal niipea, kui tal oli olemas kogu vajalik teave, eelkõige süsteeminõuete kohta.

IV c)

Asjaolu, et süsteeminõuded pidevalt muutusid (peamiselt liikmesriikide taotluste tõttu), põhjustas viivitusi ja suurendas maksumust. Sel oli ka väga suur mõju projekti lepingu haldamisele, kuna lepingut tuli mitu korda läbi vaadata, mis omakorda ei tulnud kasuks suhetele peatöövõtjaga, kes seisis pidevalt silmitsi muutunud nõuetega.

IV d)

Tööjõu nappus oli probleemiks kogu kiiresti arenevas tegevusvaldkonnas.

IV f)

Komisjoni ja mõne liikmesriigi vahelised töösuhted olid SIS II algusetapis aeg-ajalt pingelised. Ometi arendas siseasjade peadirektoraat sama lepingu raames ja samade peatöövõtjatega üht teist suuremahulist IT-süsteemi (VIS) ning seejuures valitses liikmesriikidega konstruktiivne ja harmooniline tööõhkkond, samuti ei olnud otsuste tegemise protsessis ebaselgust või probleeme. Sama võib öelda ka EURODACi arendamise kohta.

Suhted SIS kogukonnaga ei olnud nii ladusad mittel põhjusel, näiteks pärandisüsteemi ja keerulise juhtimisstruktuuri tõttu, samuti tingituna poliitilistest kaalutlustest seoses mõne liikmesriigi üldise suhtumisega Schengeni ala laienemisse.

Juhtimisstruktuur oli keeruline, peegeldades nii seadusandlikke nõudeid kui sidusrühmade täiendavaid vajadusi.

IV g)

Kogu SIS II projekti kestel järgis komisjon täielikult finantsmääruse eeskirju ning pidas läbirääkimisi liidu eelarve huvides.

V

Algset projektikirjeldust analüüsiti nõukogus, ilma et komisjonil selles ametlikku osa oleks olnud. Aja jooksul hakati projekti kohta otsuseid tegema koos ning kaasseadusandjad kinnitasid, et SIS II oli hoolimata ilmnenu probleemidest jätkuvalt kindel prioriteet.

Komisjon hindas süstemaatiliselt ümber kuluprognoosid projekti vahe-eesmärkideni jõudmisel, kui uued elemendid selleks põhjust andsid, ning edastas alati läbipaistvalt teavet eelarve kohta, nagu on välja toodud punkti 70 alapunktis b.

Komisjonil ei olnud ülesandeks hinnata või jälgida riiklikke kulutusi SIS II-le.

VI

Komisjon kinnitab, et on selle süsteemi arendamisest tõesti mitu olulist õppetundi saanud ja ellu rakendanud. Sellest hoolimata tuleb arvesse võtta, et SIS II arendamine ja kasutuselevõtt on väga spetsiifiline ettevõtmine, mida on raske teistele IT-süsteemidele üle kanda.

VII

Enamik kontrollikoja soovitustest peegeldavad komisjoni IT juhtimiskorda, mis on jõus alates 2010. aastast.

VII h)

Komisjon nõustub selle soovitusel. Kontrollikoja auditiga seoses saadud kogemusi jagatakse teiste peadirektoraatidega, seda nii tehnilisel kui ka juhtkonna tasandil, ning levitatakse läbi vastavate võrgustike ka teistele asjaomastele ametitele, sealhulgas eu-LISA-le.

SIS II mõju hinnatakse 2016. aastal (kolm aastat pärast SIS II kasutuselevõttu), nagu näeb ette õiguslik alus (määruse (EÜ) nr 1987/2006 artikli 50 lõiked 4 ja 5 ja otsuse 2007/533/JSK artikli 66 lõiked 4 ja 5).

Sissejuhatus

01

Algne Schengeni infosüsteem (SIS 1) töötati välja valitsustevahelise projektina Prantsusmaa eestvõtetel ja see alustas tööd 1995. aastal (samuti oluliselt hiljem kui alguses planeeritud). Prantsusmaa juhtimisel toimus süsteem 2013. aasta maini, kuni selle asendas SIS II. Ent kahe süsteemi arhitektuur ja funktsionaalsus on väga erinevad.

Komisjon leiab, et kui võrrelda algset tähtaega ja tegelikku valmimisaega, tuleks arvesse võtta suuri erinevusi algselt planeeritud süsteemi ning tegelikult valminu vahel.

02

Aasta pärast seda, kui SIS I tegevust alustas, otsustasid Schengeni riigid 1996. aasta detsembris alustada tööd, et määratleda SIS II elemendid ja nõuded. Nõukogu otsustas toetuda SIS II loomisest teostatavusuuringule, mis viidi läbi 1998. aastal, ning reale nõupidamistele liikmesriikide vahel, mis kulmineerusid Rootsi/Belgia algatusega, millel põhines esimene SIS II õiguslik alus.

Liikmesriigid töötasid valitsustevahelise raamistiku alusel ning komisjon ei olnud sellesse kaasatud.

Kui SIS II arendamine komisjoni hooleks usaldati, korraldas see teostatavusuuringu, et hinnata sisulisi vajadusi, mida uus süsteem täitma pidi, tehnilisi valikuid ja nende mõju, projekti ajagraafikut ja eelarvet ning ka arendamisega seotud riske ja piiranguid. Teostatavusuuringu viis 2003. aastal läbi nõustamisfirma. Sellest lähtuvalt valis nõukogu ühe väljapakutud rakendamisvariantidest (kuid mitte selle, mida soovitas teostatavusuuring), et projektiga edasi liikuda.

03

Vastab küll tõele, et SIS II arendamise algne põhjus oli vajadus siduda süsteemiga uued Schengeni liikmesriigid ning ära kasutada uusimaid tehnoloogilisi lahendusi, kuid olulised poliitilised sündmused, nagu 2001. aasta septembri rünnakud, muutsid projekti ulatust ning süsteemi lõplik versioon on väga erinev sellest, mida esialgu kavandati.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

05

Komisjon on viivituste põhjustest ning algselt planeeritud suuremate kulutustest ja projektiga seotud raskustest aru andnud, muu hulgas igas õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi, hilisema siseasjade peadirektoraadi tegevusaruandes alates 2001. aastast.

Tähelepanekud

09

Nõukogu otsus SIS II loomiseks tugines 1998. aastal läbi viidud teostatavusuuringule ning reale nõupidamistele liikmesriikide vahel, mis kulmineerusid Rootsi/Belgia algatusega, millel põhines esimene SIS II õiguslik alus. Nõukogu otsusega määrati valmimisajaks 2006. aasta lõpp. Komisjonil ei olnud õiguslikus protsessis mingit ametlikku rolli.

Lisaks sellele, et komisjon andis alates 2001. aastast igas tegevusaruandes teada projekti edenemisest ning peamistest raskustest, juhtis ta ka 2001. ja 2003. aasta teatistes liikmesriikide tähelepanu riskidele, mis tähtajaga seonduvad, ning eeldustele, mis tuleks täita (kuid mida lõpuks siiski ei tehtud), kui tähtajast soovitakse kinni pidada.

Nii 2001. aasta teatis (KOM(2001) 720) kui ka sellele järgnenud üksikasjalik teostatavusuuring, mille viis läbi väline teenuseosutaja, hindasid hoolikalt sisulisi vajadusi, mida uus süsteem täitma pidi, tehnilisi valikuid ja nende mõju, projekti ajagraafikut ja eelarvet ning ka arendamisega seotud riske ja piiranguid.

Sellest lähtuvalt valis nõukogu ühe välja pakutud rakendamisvariantidest (kuid mitte selle, mida soovitas teostatavusuuring), et projektiga 2003. aastal edasi liikuda.

SIS II õiguslik raamistik sai lõplikult valmis alles 2006. aasta lõpus.

10

Nõukogu määratud algne tähtaeg ei olnud tööpoolest realistlik, arvestades, et selle seadmisel oli tuginetud peamiselt poliitilistele kaalutlustele, mitte aga stabiilsele süsteeminõuete kogumile ega põhjalikule tehnilise töömahu analüüsile.

11

Iga SIS II ajakava põhines parimal sel hetkel saadaoleval teabel ning oli liikmesriikidega eelnevalt läbi arutatud.

Pärast õigusliku aluse vastuvõtmist oli ainsaks tehnilise kirjelduse parameetriks, mis võis aja jooksul muutuda, süsteemi suurus, mis on seotud sellega, kuidas liikmesriigid süsteemi kasutavad. Seda riski hinnati küll kogu projekti vältel selle valguses, kuidas uued liikmesriigid SIS1+ kasutasid, kuid süsteemi kasutamine oli siiski intensiivsem, kui esialgu oodati. Kuid isegi kui SIS II oleks valminud vastavalt algele ajakavale, mille nõukogu 2001. aastal paika pani, oleks süsteemi mahutavust tulnud suurendada sama palju, kui seda tehti projekti laiendamise raames 2010. aastal (vt joonis 7) (lõplikud väikesed muutused).

14

16. detsembril 2002 loodi õigus-, vabadus ja turvalisusküsimuste peadirektoraadis uus üksus tegelemaks suuremahulise infosüsteemiga, et ära kasutada sünergiat justiits- ja siseküsimuste poliitikavaldkondade suurte IT-projektide vahel: SIS II, Eurodac ja VIS (viisainfosüsteem).

15

Komisjon on nõus, et algusaastatel eraldati projektile vähe töajõudu ning et SIS II projekti töötajad olid küll pühendunud ja pädevad, ent tööga pidevalt üle koormatud. Mitmel aastal järjest osutasid õigus-, vabadus ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi tegevusaruanded üldisele töajõu puudusele peadirektoraadis tervikuna ning eriti SIS II-s.

Kuid komisjon ei arva, et töajõu voolavuse tase oleks erinenud teistest võrreldavatest komisjoni talitustest. Õigupoolest jäid võtmeisikud, nagu programmiametnik, ametisse algusest lõpuni.

16

Mis puudutab meeskonna oskusteavet, siis komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et SIS II meeskonna oskusteave tuli peamiselt töötajailt, kes olid osalenud liikmesriikide eelnevates SIS 1 projektides või olid enne komisjoniga liitumist töötanud IT-firmades. Samasugune oskusteave oli olemas ka VIS projekti puhul. Siseasjade peadirektoraadile pakkusid mõningat tuge ka informaatika, infoühiskonna ning ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadid, eriti projekti algusaastail. Lisaks oli juba projekti varajases staadiumis (aprillis 2002) sõlmitud erileping Unisysiga, et korvata sisemiste ressursside puudust kvaliteedijuhtimise valdkonnas.

Komisjon jääb oma arvamuse juurde, et lepingut hallati tõhusalt. Näiteks toimusid algusest peale iganädalased koosolekud peatöövõtjaga, kus komisjon väljendas oma pettumust tarnitud lahenduste kvaliteedi suhtes ning nõudis parandusmeetmete võtmist. Juba 2005. aasta oktoobris nõudis komisjon peatöövõtja projektijuhi väljavahetamist (ning saavutas selle). Kuid nagu märgitakse Ühendkuningriigi parlamendi ülemkojale saadetud tõendusmaterjalis, millele viitab joonealune märkus 22, oli töötajate hulk ebapiisav, et ette näha ning vältida peatöövõtja puudulikke tööd. Nagu märgitud joonealuses märkuses 21, leidis siseauditi talitus, et töajõu hulk ei olnud piisav, et hallata suurenevat allhangete hulka.

17

Lepingu peatamise mõneks kuuks tingis asjaolu, et üks pakkuja kasutas oma õigust ning vaidlustas hanke tulemuse Euroopa Kohtus. Pakkumuste hindamine toimus avalikustatud kriteeriumide ja meetodi põhjal, mis olid kõigile osaleda otsustanud pakkujatele teada ning mille nad olid vastuvõetavaks tunnistanud.

Euroopa Kohtu presidendi järeldused esitati ettekirjutusmenetluse käigus, millega Euroopa Kohus ei võta lõplikku seisukohta enne, kui on läbi viidud täielik võistlev menetlus, kuid esitab siiski esialgse seisukoha, et teha ettekirjutus. Kohus peab ettekirjutuse tegema ilma asja sisuliselt kohtuistungil arutamata. Järeldused omavad seega tähtsust ainult ettekirjutusmenetluse jaoks ning nendest ei saa tuletada Euroopa Kohtu lõplikku seisukohta ega mingil moel lõplikku kohtuotsust ette otsustada. Hindamismeetod jäigi Euroopa Kohtus aga kontrollimata, sest hageja võttis oma taotluse tagasi.

Pakkumuste hindamine toimus avalikustatud kriteeriumide ja meetodi põhjal.

Puuduvad tõendid, et fikseeritud hinnaga elementide punktisummade kaalutud keskmise arvutamine (või mitteamarvutamine) oleks andnud teistsuguse tulemuse. Metodoloogilisest vaatenurgast ei ole täiuslikku lahendust, mille abil langetada otsuseid mitmel kriteeriumil põhinevate valikute osas.

Komisjon soovib rõhutada asjaolu, et oli kaks väga head pakumust, mis olid peaaegu võrdsed; otsus võeti vastu reegleid järgides. Teistsuguste reeglite korral oleks otsus olnud võib-olla erinev, kuid komisjon oli kohustatud järgima valitud reegleid.

19

2008. aastal läbi viidud süsteemi toimivuse testid (mis ebaõnnestusid) olid ainult üks etapp SIS II süsteemi testimisel. SIS II süsteemi testide struktuur oli kavandatud nii, et nende keerukuse tase järk-järgult tõuseks. Sellisele testimisviisile on omane, et igas etapis on võimalik kindlaks teha probleeme, mida varem ei avastatud (senimaani läbi viidud testide olemuse tõttu). Eesmärk on kasutada ära erinevaid etappe, et leida üles (ideaaljuhul kõik) potentsiaalsed probleemid enne, kui süsteemi töökeskkonnas kasutama hakatakse. Selline oli olukord 2008. aastal ning ka projekti lõppetapi ajal pärast 2009. aastat (kuna testimisviis püsis muutumatuna kogu projekti vältel).

Uued ametikohad, mis alates 2007. aastast loodi, võimaldasid projektimeeskonnal palgata rohkem vajalike kogemustega töajõudu.

22

Komisjon märgib, et SISVIS komitee tegeles ka viisainfosüsteemiga (VIS), mistõttu jäi vähem aega SIS II üle arutamiseks. SIS II ekspertide jaoks valmistas see pettumust. Enamikku teemasid, mida tavajuhul oleks arutatud SISVIS komitees, arutati tegelikult nõukogu SIS-TECH töörühmas, mis vastutas SIS 1 teemade eest. Paljud SIS II-ga seotud tehnilised küsimused võisid avaldada mõju ka SIS 1-le, mistõttu paljud liikmesriigid nõudsid, et neid ka SIS-TECHis arutataks.

23

Keskfond, milles SIS II projekti arendati, ei olnud nii lihtne kui keskkond, millega puutus kokku maksunduse ja tolliliidu peadirektooraat. Sellel olid erinevad põhjused, näiteks asjaolu, et SIS II põhines pärandüsteemil, tal oli keeruline juhtimisstruktuur, ning samuti tulenevalt poliitilistest kaalutlustest seoses mõne liikmesriigi üldise suhtumisega Schengeni ala laienemisse ja pidevalt muutuvatest süsteeminõuetest.

2. selgitus

NCTSi (uue arvutipõhise transiidisüsteemi) ning SIS II arendamise kontekstid erinesid olulisel määral osas, mis puudutab poliitilisi ning institutsioonilisi küsimusi. Lisaks leidis NCTSi arendamine aset keskkonnas, mis põhines pikaajalisel koostöötraditsioonil liikmesriikidega (see sai alguse varajastel 1990ndatel). Kõigi kaasatud partnerite vahelist usaldust toetasid ammu väljakujunenud võrgustikud.

24 a)

Komisjon nõustub, et ei eraldanud projektile selle algusfaasis piisavalt tööjõudu. Peadirektooraadi iga-aastases tegevusaruandes on see selgesõnaliselt välja toodud.

Komisjon kinnitab, et ei olnud ise süsteemi lõppkasutaja, samuti nagu ta ei olnud ka VISi ega Eurodaci lõppkasutaja. Seetõttu tuli komisjonil toetuda liikmesriikide sisendile, mille pidid liikmesriikide projektijuhtide kohtumistel ja ajutistes töörühmades andma liikmesriikide esindajad, ning ka sisendile liikmesriikide ekspertidelt, kes komisjoni lähetati.

24 c)

Komisjon soosis ning organiseeris otsekontakte arenduse peatöövõtja ning liikmesriikide vahel, kuid nagu IT-projektide metoodikas soovitatakse ning tavaks on saanud, tuleb selliste kontaktide ning suhtluse jaoks raamistik luua. Töövõtjad olid kohal komitees ning liikmesriikide projektijuhtide kohtumistel, mis toimusid vähemalt kord kuus. Dokumentide läbivaatamiseks toimus ametlik kooskõlasturing, mis võimaldas liikmesriikide ekspertidel hinnata tehnilisi kirjeldusi enne, kui need esitatakse ametlikult SISVIS komiteele kinnitamiseks.

Mis puudutab lepingu avalikuks tegemist, siis üks HP/S konsortsiumi liige oli lepingu avalikustamise vastu.

24 d)

2001. aastal otsustas nõukogu, et SIS II on vajalik, ning jäi samale arvamusele ka järgmistes nõukogu järeldustes, kirjeldades läbivalt SIS II kasutuselevõttu kui „absoluutset prioriteeti“.

25 a)

Pärast süsteemi toimivuse testide peatamist 2008. aastal kesksüsteemi arvukate probleemide tõttu võttis komisjon 2009. aasta jaanuaris kasutusele SIS II programmi üldjuhtimise lähenemise. Seda tehti, et tagada vajalik kooskõla kesksüsteemi ja riiklike süsteemide arendamise vahel (KOM(2009) 133). Sellega kaasnes mitteametliku organi loomine, mis koosnes piiratud arvust (kaheksa) liikmesriikide ekspertidest. See organ nimetati üldprogrammi nõukoguks ning selle eesmärk oli parandada koostööd ning pakkuda liikmesriikidepoolset otsest tuge SIS II kesksüsteemi projektile. Nõukogu 2009. aasta 26.–27. veebruari järeldustes SIS II kohta kiideti säärane üldine lähenemine heaks.

25 b)

Lisatööjõu abiga, mis komisjon eraldas projekti jaoks pärast 2007. aastat, oli võimalik parandada projekti juhtimist ja sellega seotud teabevahetust.

26

Komisjon on täielikult päri Euroopa Poliitikauuringute Keskuse (CEPS) uurimistulemustega, mis puudutavad SIS II keerulist juhtimisstruktuuri. CEPS nendib, et isegi pärast seda, kui Euroopa Komisjonile anti SIS II projekti juhtimise pädevus, ning pärast kaasotsustusmenetluse laiendamist, mis veelgi tugevdas komisjoni ja Euroopa Parlamendi seadusandlikku funktsiooni, ei olnud (teatud) liikmesmaat valmis loovutama kontrolli tööriista üle, mis omab nii tähtsat rolli turvalisuse ja rände haldamises. Tekkisid strateegiad, et hoida projekti oma valduses, sealhulgas hoogne ekspertgruppide moodustamine ning SIS 1+RE ettepanek „valitsustevahelise“ alternatiivi loomiseks SIS II-le.

28

Komisjon võib vaid väljendada kahetsust, et suur osa küsitlusele vastanuist ei olnud teadlikud otsuste tegemise struktuurist, milles liikmesriigid kokku olid leppinud.

29

Komisjon leiab, et viivituste ja suurenenud maksumuse esmaseks põhjuseks oli asjaolu, et süsteeminõuded pidevalt muutusid (peamiselt seoses liikmesriikide taotlustega). Sel oli ka väga suur mõju projekti lepingu haldamisele, kuna lepingut tuli mitu korda läbi vaadata, mis omakorda ei tulnud kasuks suhetele peatöövõtjaga, kes seisis pidevalt silmitsi muutunud nõuetega. Samuti suurendas see komisjoni töökoormust lepingute haldamise osas.

30

Komisjon nõustub, et süsteeminõuetes hiljem tehtud muudatused tingisid vajaduse teha täiendusi arenduslepingusse, mis põhjustas viivitusi. Komisjon ei saanud hoida kontrolli all aega, mis kulus süsteeminõuetes kokku leppimiseks ning vajalike aktide vastuvõtmiseks.

32

Süsteemi mahutavuse muutmine ei tulenenud viivitustest, vaid vastupidi, tekitas neid. Seda põhjustas peamiselt liikmesriikide suurem kannete hulk võrreldes algselt prognoosituga (näidates seeläbi kaudselt SISI lisandväärtust). See seitsmekordne mahutavuse kasv (st praeguse süsteemi mahutavust saab suurendada 100 miljoni kandeni) avaldas kindlasti mõju tähtajale ja maksumusele. See näitab jällegi, et süsteeminõuete ebastabiilsus oli peamine viivituste ja suurenenud maksumuse põhjus.

34

Komisjon leiab, et kulude areng tuleb asetada konteksti. Iga prognoos põhines muutunud nõuete kogumil: SIS II nõuded ja suurus muutusid projekti käigus märkimisväärselt, peamiselt liikmesriikide/lõppkasutajate taotlusel:

- esialgu eeldati, et SIS II sisaldab tööle hakkamisel maksimaalselt 15 miljonit kannet; seda aga laiendati mahutavuseni 70 miljonit kannet (koos võimalusega vajaduse korral seda veelgi suurendada kuni 100 miljoni kandeni);
- lähenemine testimisele vaadati üle ja igale liikmesmaa süsteemile koostati vastavustest;

- olemasolevasse testiplaani tuli nõukogu nõudmisel lisada testid „Vahe-eesmärk 1” ja „Vahe-eesmärk 2”, mis suurendasid ajakulu ja tekitasid lisaülesandeid ning seeläbi uusi kulutusi;
- pärast 2010. aastat nõukogu nõutud uus migratsiooni meetod sisaldas varuvarianti, mis vajas muundurit, mis suudaks mitte ainult konvertida SIS I andmeid SIS II infosüsteemi, vaid teha sama ka vastupidises suunas – see tekitas taas lisakulusid.

36

Komisjoni eesmärk oli saadaolevale teabele tuginedes kuludest alati selge ülevaade esitada. Põhiliselt tehti seda iga-aastase eelarvemenetluse käigus ning ka igas SIS II eduaruandes. Kontrollikoda toob näite võrgust: s-TESTA kolimisel liikmesriikide soovil erivõrgu infrastruktuurile, mis põhineb virtuaalsel privaatvõrgul (VPN), mitte aga olemasoleva infrastruktuuri (eurodomeeni) kasutamine, nagu algselt ette nähti, omas väga märkimisväärset mõju eelarvele. Eurodomeeni kasutamine, nagu komisjon alguses ette nägi ning nagu Eurodaci puhul tehakse, oleks maksnud oluliselt vähem. Alles 2005. aastal, kui võrgu lõplik ülesehitus oli teada, oli komisjonil võimalik võrgu maksumus ümber hinnata, mida korra kohaselt teatises KOM(2005) 236 ka tehti. Sellele vaatamata avaldati võrgu kulud igal aastal eelarveprojekti, mis esitati eelarvepädevale institutsioonile.

40

Kahjuhüvitiste määra, mida peatöövõtjalt nõuti, arvutasid pärast lepingulise olukorra põhjalikku hindamist nii komisjoni õigustalitus kui ka väline advokaadifirma. Sellel ajahetkel oli see summa suurim, mis seaduslikult võimalik.

41

Enne 2009. aastat oli peatöövõtja oma programmi- ja projektijuhtimisstruktuuri tõttu mitmel korral lepingulised kohustused täitmata jäänud. Komisjon ei kõhelnud ning nõudis peatöövõtja projektijuhtimise koosseisus mitut muudatust.

42

Komisjon nõustub, et süsteeminõuete muudatused suurendasid kulusid. Samuti põhjustasid need viivitusi.

43

Kontrollikoja näide kirjeldab ebastabiilsete süsteeminõuete mõju.

44

Suurem osa kulude kasvust, mille parandused 12, 13 ja 15 endaga kaasa tõid, peegeldas projekti nõuetesse tehtud olulisi muudatusi, nimelt muutusid SIS II suurus ja mahutavus, jõudlus, migratsiooni põhimõtted, testimise põhimõtted ja tugiteenused liikmesriikidele testimise ajal või tugi süsteemi operatiivjuhtimise jaoks. Komisjon leiab, et tööpaketi põhimõtte järgimine, nagu soovitati, saab toimida ainult sel juhul, kui kõik nõuded on algusest peale teada. Praegusel juhul aga ei olnud see süsteeminõuete ebastabiilsuse tõttu võimalik. Tööpaketi põhimõtete järgimine ei oleks ära hoidnud kulude kasvu, mis olid seotud teistsuguse võrgu ülesehitusega või uute nõuetega mahutavuse osas.

Ühine vastus lõikudele 45 ja 46

Juba esimese lepingumuudatuse ajal selgitas komisjon välja, et tehniliste põhjuste korral (st tehniline seotus esialgse lepingu võitjaga) saab lepingumuudatuse teha läbirääkimistega hankemenetluse käigus. Kuid esimese muudatuse puhul olid finantsmääruses toodud kaks võimalust („lisateenuseid maksimaalselt 50%“ ja „tehniline seotus“) võrdsetl õigustatud ja sobivad. Selles kontekstis otsustas komisjon esimeste muudatuste puhul kasutada esimest võimalust. Teist varianti kasutas komisjon ainult siis, kui see osutus ainuvõimalikuks.

47

Komisjon leiab, et eraldi moodulite kasutamine on eelistatav, kui see on võimalik ning kui süsteeminõuded on stabiilsed, kuid SIS II puhul see nii ei olnud. Lisaks on SIS II äärmiselt keerukas, tellimuse peale valmistatud süsteem, mis hõlmab pärand süsteemi andmete migratsiooni. Moodulite süsteemi kasutamine oleks põhjustanud märkimisväärseid raskusi tööde üleandmisel ning kaasa toonud vastutuse probleemi, kus ühe mooduli töövõtja oleks võinud vastutusest kõrvale hiilida ning tehniliste probleemide põhjuseks tuua teiste moodulite arvatavad puudused. Seetõttu tehti teadlikult valik mitte kasutada moodulite süsteemi (ning see valik tehti läbipaistvalt, kuna pakkumiskutse vaatasid üle ka liikmesriikide eksperdid). Lisaks tuleb märkida, et ajal, mil projekt algas, ei olnud komisjonis veel kasutusel RUP (*rational unified process*) meetodika.

48

Lepingu teatud etappides ei suutnud peatöövõtja oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ning maksis selle eest trahvi lepingus ette nähtud korra järgi.

49

Komisjon leiab, et muudatusega 15 seotud läbirääkimised toimusid läbirääkimistega hankemenetluse heade tavade kohaselt.

See, kas peatöövõtja esialgu pakutud hind oli kaks korda kõrgem või mitte, ei ole oluline. Oluline on läbirääkimiste käigus saavutatud lõplik hinnatase ning õiguslik tagatis soodsaimateks kliendihindadeks juhul, kui tööde teostamise või tarnimise käigus oleks tekkinud mingeid kõrvalekaldumisi. Asjaolu, et komisjon võrdles näidiselementide hindu nendega, mida informaatika peadirektoraat oma raamlepingutes kasutanud on, tagab samuti, et menetluse käigus saavutati parim võimalik hind.

Komisjon kordab veel kord, et kasutatud lahendus oli tõepoolest majanduslikult põhjendatud.

53

Nagu kontrollikoda märgib, siis arvestades, et SIS II oli IT-projekt, mida rendati liikmesriikide, mitte komisjoni jaoks, ei kuulunud see komisjoni IT juhtimiskava alla, mis pärast 2004. aastat vastu võeti. Sellest hoolimata osales informaatika peadirektoraat 2008. aasta lõpuni süstemaatiliselt projekti juhtimisnõukogu igakuistel koosolekutel, jäädes neist eemale ainult 2008. aasta maist oktoobrini. Lisaks sai informaatika peadirektoraat SIS II arendamise kohta igal aastal teavet üldplaani (*Schema Directeur*) täitmise raames.

54

Pärast seda, kui komisjon tehti projekti ees vastutavaks, tuli komisjonil SIS II arendama hakata nõukogu ettevalmistatud projektikirjeldusele toetudes, mis ei hõlmanud kõigi kulude, oodatud tulu ja alternatiivide põhjalikku hinnangut.

54 a)

SIS II-ga seotud õigusaktides öeldakse, et liikmesriigid on vastutavad riiklike süsteemide arendamise eest. Projekti käigus lõi nõukogu kaks rühma, mille ülesandeks oli jälgida riiklikke arendusi (sealhulgas kulutusi): SIS II töökond ja SIS II sõbrad. Komisjon oli nende kahe rühma liige ning püüdis pidevalt riiklike projektide kohta teavet saada, kuid edutult.

2003. aasta teatises tehti teatavaks, et SIS II arendamiseks mõeldud kulutused jaotatakse liidu ja liikmesriikide vahel. Samuti pandi selles paika eelarve kesksüsteemide arendamiseks, kuid riiklike süsteemide arendamise kulud ei hinnatud, kuna sellised arendused ei kuulunud komisjoni volituste hulka. Komisjonil puudus nende kulutuste üle kontroll ja teave (välja arvatud juhtudel, kui neid kaasfinantseeriti välispiiride fondist).

54 b)

Komisjon ei ole nõus väitega, et ta oleks pidanud pärast nõukogu otsust esitama projekti tulude kohta uue analüüsi. Sel ajal kuulus ainupädevus SIS II esialgse õigusliku aluse vastuvõtmiseks nõukogule.

54 c)

Oma 2001. aasta 6. detsembri otsusega teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) arendamise kohta oli nõukogu ise välistanud võimaluse SIS 1 laiendamiseks (2001/886/JSK). Komisjonil ei olnud selles õiguslikus protsessis mingit ametlikku rolli.

56

Mis puudutab riiklike arenduste rahastamist, siis tegi komisjon 2011. aastal märkimisväärseid jõupingutusi leevendamaks finantsressursside puudusega seotud viivituste tekke riski liikmesriikide jaoks ning kutsus riigiorganeid üles pidama SIS II eriti prioriteetseks, tehes sellele olemasolevast välispiiride fondist (EBF) riiklikke eraldisi; samuti korraldas komisjon EBFi ühenduse meetmete raames taotlusvooru erakorralisteks meetmeteks, mille kaudu antakse kaheksale liikmesriigile, kes kõige rohkem lisaressurssi vajavad, lisaks 7,5 miljonit eurot (need on riigid, kellele on EBFist väga vähe raha eraldatud, ja/või need, kelle EBF ressursid olid kulunud muudele välispiiridega seotud olulistele küsimustele). Need projektid algasid 2011. aasta lõpus.

57

Liikmesriigid teatasid, et SIS II on jõudluse ning mahutavuse osas palju kasu toonud.

Komisjon kinnitab, et maine kahjustumise risk arenduse ebaõnnestumise korral muutus suuremaks projekti lõpupoole, nagu osutatud siseasjade peadirektoraadi 2008.–2012. aasta tegevusarannetes esitatud reservatsioonides. See peegeldab põhjalikke finantsjuhtimiskaalutlusi (et mitte raisata juba tehtud investeeringuid).

58

Nagu enamik vastanutest, leiab ka komisjon, et SIS II-I on märkimisväärsed lisafunktsioonid, mis annavad lõppkasutajale kohesed nähtavad praktilised eelised võrreldes SIS 1-ga.

59

Komisjon arvab, et võrreldes eelmise süsteemiga on SIS II-I kasutajate jaoks olulisi funktsionaalseid ja mittefunktsionaalseid eeliseid.

Näiteks tänu palju rikkalikumale sisule (nagu fotod, Euroopa vahistamismääruste koopiad jne), on SIS II hoiatusteate maht keskmiselt oluliselt suurem kui SIS 1 puhul. Kuid selliste hoiatusteadete edastamine ei too kaasa jõudluse kadu. SIS 1 ei olnud säärase hoiatusteadete käsitlemiseks loodud.

Lõpetuseks võimaldab SIS II käsitleda suurt hulka otsepäringuid keskest andmebaasist (240 päringut sekundis), samas kui SIS 1-I selline funktsionaalsus puudus. Viis liikmesriiki kasutavadki ainult seda funktsionaalsust kõikide oma SIS II kannete jaoks.

60

Probleemide ulatus, millega SIS II projekt silmitsi seisis, sai selgeks alles pärast ebaõnnestunud OST (süsteemi toimivuse) testi (2008. aasta lõpus), kui kesksüsteem hakkas suhtlema riiklike süsteemide alamhulgaga. Komisjon esitas siseasjade peadirektoraadi 2008. aasta tegevusaruandes SIS II kohta reservatsiooni ning kuulutas välja tegevuskava.

Lähenemise käigus, mille kiitsid ühiselt heaks kõik sidusrühmad, vaatas komisjon koos liikmesriikidega ning projektijuhtimise nõukogu kaasabil uuesti üle mahu spetsifikatsiooni, rakendas tehnilised muudatused, et süsteemi stabiilsust ja töökindlust parandada, ning samuti rakendas muudatused viisis, kuidas SIS II testitakse ning migratsioon läbi viiakse.

See protsess võttis küll aega, kuid viidi läbi nii kiiresti kui võimalik ja protsessi lõppedes võttis komisjon kasutusele uue, realistliku ajakava, mille kiitsid heaks kõik sidusrühmad, ning viis SIS II projekti arendamise sellele kava järgi ka lõpule.

61

2009. aasta veebruaris taaskinnitas nõukogu, et SIS II kiire jõustumine on ülim prioriteet (vt joo-nealune märkus 63).

2009. aasta juunis, toetudes eesistujariigi ja komisjoni üksikasjalikule aruandele SIS II tulevikusuundade kohta, mis sisaldas kahe stsenaariumi mõju muu hulgas ELi eelarve kuludele, tehnilisele teostatavusele ja riskidele, otsustas nõukogu SIS II arendamist jätkata.

62

Nagu komisjon töödokumentis SEK(2010) 436 (lõplik) selgitas, oleks SIS II arendamine SIS I + RE lahendusele toetudes võinud suure tõenäosusega avaldada olulist mõju riiklikele projektidele. Neid kulusid said hinnata ainult liikmesmaad ise iga üksiku projekti kohta ning neid ei kaasatud seetõttu võrdlevasse aruandesse.

63

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et kahe vahe-eesmärgi testi lisamine vastavalt nõukogu 2009. aasta juuni järeldustes avaldatud soovile suures osas ei mõjutanud projekti kestust kui kulusid.

66

Komisjon on SIS II projektist saanud õppetunde kirjeldanud oma 2010. aasta teatises (KOM(2010) 385, lk 27) ning ettepanekus luua selle poliitikavaldkonna suuremahuliste IT-süsteemide juhtimiseks ja arendamiseks eraldi amet (KOM(2010) 93).

67

Komisjon soovib rõhutada, et SIS II projekti algatamise ajal ei olnud veel PM² või muud sarnast metoodikat olemas.

68 a)

Aluslepingute muudatus tähendab, et suuremahuliste IT-projektide arendamisega seonduvate uute õigusaktide üle teevad otsuse nõukogu ja parlament, tuginedes komisjoni ettepanekule. 2001. aastal ei olnud kord veel selline.

69 a)

2014.–2020. aasta mitmeaastast finantsraamistikku puudutavate komisjoni 2011. aasta ettepanekutega (KOM(2011) 749, lk 8) nähakse ette kesksüsteemi ja riiklike süsteemide arendamise ja käitamise finantseerimine.

Järeldused ja soovitused

70 a)

Komisjon juhtis nii 2001. kui 2003. aasta teatistes liikmesriikide tähelepanu riskidele, mis selle tähtajaga seonduvad, ning eeldustele, mis tuleks täita (kuid mida lõpuks siiski ei täidetud), kui tähtjast soovitakse kinni pidada.

70 b)

Komisjon hindas projekti vahe-eesmärkideni jõudmisel süstemaatiliselt ümber kuluproгноosisid, kui uued elemendid selleks põhjust andsid, ning edastas eelarve kohta läbipaistvalt teavet:

- 2005. aastal, kui võrgu maksumus ümber hinnati (KOM(2005) 236);
- 2009. aasta mais komisjoni ja eesistujariigi ühisaruandes SIS II edasiste suundade kohta (nõukogu dokument 10005/09);

- 2010. aasta aprilli aruandes teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) käivitumise üldise ajakava ning eelarve kohta (SEK(2010) 436);
- 2010. aasta septembri aruandes teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) käivitumise üldise ajakava ning eelarve kohta (SEK(2010) 1138).

Lisaks sisaldas iga eduaruanne alates 2003. aastast lõiku eelarve täitmise kohta.

70 c)

Asjaolu, et süsteeminõuded pidevalt muutusid (peamiselt liikmesriikide taotluste tõttu), põhjustas viivitusi ja maksumuse suurenemist. Sel oli ka väga suur mõju projekti lepingu haldamisele, kuna lepingut tuli mitu korda läbi vaadata, mis omakorda ei tulnud kasuks suhetele peatöövõtjaga, kes seisis pidevalt silmitsi muutunud nõuetega.

70 d)

Tööjõunappus laienes kogu poliitikavaldkonnale, mis oli väga kiiresti kasvamas.

70 f)

Sama siseasjade peadirektoraadi üksus, mis töötas SIS II projekti kallal, arendas sama arenduslepingu raames ja samade peatöövõtjatega välja ühe teise suuremahulise IT-süsteemi (VIS) ning seejuures valitses suhetes liikmesriikidega konstruktiivne ja harmooniline tööõhkkond, samuti ei olnud otsuste tegemise protsessis mitmetähenduslikkust või probleeme. Sama võib öelda ka Eurodaci arendamise kohta.

Halbadel suhetel SIS kogukonnaga olid oma kindlad põhjused (nt pärandisüsteem, keeruline juhtimisstruktuur, projekti ebarealistlik poliitiline suunamine jne).

70 g)

Komisjon võib üksnes väljendada kahetsust, et paljud sidusrühmad ei arvestanud piisavalt SIS II projekti puudutavat otsuste tegemise korda.

Keeruline juhtimisstruktuur tekitas projekti juhtimisel raskusi.

70 h)

Terve SIS II projekti jooksul järgis komisjon täielikult finantsmääruse eeskirju ning pidas läbirääkimisi liidu eelarve huvides.

71

Komisjon tuletab meelde, et liikmesmaat koostasid valitsustevahelise raamistiku alusel projektikirjelduse ning viisid läbi vajalikud ettevalmistavad analüüsid. Nõukogu otsus SIS II loomiseks põhines 1998. aastal läbi viidud teostatavusuuringul ning real nõupidamistel liikmesriikide vahel, mis kulmineerusid Rootsi/Belgia algatusega, millel põhines esimene SIS II õiguslik alus.

Komisjonil puudus pädevus nõukogu algatatud õigusakte vaidlustada või läbi vaadata. Komisjoni ainus kohustus oli nõukogu otsus ellu viia. Samuti tuleks meenutada, et nõukogu kinnitas korduvalt üle, et SIS II tööle rakendamine oli ülim prioriteet.

Kui SIS II arendamine komisjoni hoolde anti, korraldas see teostatavusuuringu, et hinnata sisulisi vajadusi, mida uus süsteem rahuldama pidi, tehnilisi valikuid ja nende mõju, projekti ajagraafikut ja eelarvet ning ka arendamisega seotud riske ja piiranguid.

Komisjon ei oska kinnitada kontrollikoja viidatud 500 miljoni euro suurust summat. Kuna riiklikud kulud jäid arenduse ulatusest välja ning kaeti keskelt ELi eelarvest, ei olnud mingit põhjust kaasata neid õigusakti ettepanekule lisatud finantsaruandesse. Komisjonile ei esitatud nõuet SIS II riiklike kulusid kalkuleerida või jälgida.

Komisjon hindas projekti vahe-eesmärkideni jõudmisel süstemaatiliselt ümber kuluprognosid, kui uued elemendid selleks põhjust andsid, ning edastas eelarve kohta alati läbipaistvalt teavet kooskõlas punkti 70 alapunktiga b.

72

Komisjon kinnitab, et on suuremahuliste IT-süsteemide arendamisest tõepoolest mitu kasulikku õppetundi saanud ning on neid juba ka ellu rakendanud, eriti arukate piiride paketi ülesehituse loomisel. Kuid eelnevates lõikudes välja toodud põhjustel tuleks SIS II projekti vaadelda kui ainsat omalaadset (*sui generis*).

1. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel, mis kajastab komisjoni 2010. aastast kehtivat IT juhtimiskorda. Täpsemalt, infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu (ISPMB, mis loodi 2010. aasta lõpus) uurib IT-projektide analüüsi käigus selliseid asjaolusid väga tähelepanelikult. Kui komisjoni uus algatus sisaldab IT komponenti, konsulteeritakse mõju hindamise faasis ka informaatika peadirektoraadiga.

2. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel, mis kajastab komisjoni 2010. aastast kehtivat IT juhtimiskorda. IT ratsionaliseerimise protsess, mille komisjon 2010. aastal algatas, hõlmab juba kõiki komisjoni hallatavaid IT-projekte, sõltumata nende rahastamisallikast. Teatises SEK(2011) 1500 tuletatakse meelde, et lisaks infrastruktuuri tugevdamise projektile (ITIC), mida tutvustatakse kõikidele talitustele, kuuluvad **kõik** komisjoni **infosüsteemid**, sh büroode ja ametite omad, mida finantseeritakse **nii tegevus- kui halduseelarvest**, ratsionaliseerimisele.

Mis puudutab komisjoni vastutusel arendatavaid suuremahulisi IT-projekte, siis tagavad 2010. aastal paika pandud juhtimismehhanismid nende hoolika kontrolli, mida teostab mitte üksnes informaatika peadirektoraat, vaid ka infosüsteemide projektijuhtimise nõukogu (ISPMB), mille liikmeteks on lisaks teistele horisontaalsetele peadirektoraatidele ka viis peadirektoraati, mis esindavad muid poliitikavaldkondi. Täpsemalt teostab „üleeuroopaliste süsteemide“ valdkonna (vt ka vastust 6. soovitusel) üle järelevalvet kõrgetasemeline IT komitee.

3. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel, mis kajastab komisjoni 2010. aastast kehtivat IT juhtimiskorda. Vastavalt 2010. aastal jõustunud IT juhtimiskorrale on peadirektoraadid enne projekti alustamist kohustatud esitama infosüsteemi projektide juhtimisnõukogule (ISPMB) projektikirjelduse või visioonidokumendi, mis muu hulgas kirjeldaks selgelt, kuidas on kavandatud projekti juhtimisstruktuur. Nõukogu pöörab erilist tähelepanu sellele, et lõppkasutajad oleksid projekti juhtimises piisaval määral esindatud. Lisaks tuleb kõigi projektide osas nõukogule igal aastal aru anda. Tänu sellele vaadatakse hoolikalt läbi nii tehtud töö kui ka võimalikud kõrvalekalded algsest projekti ulatusest, ajakavast ja eelarvest.

4. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel, mis kajastab komisjoni 2010. aastast kehtivat IT juhtimiskorda. Komisjon järgib projektijuhtimise metoodikat PM² ning projekti tööriistade hulgas on sisestused alternatiivide, kuluhinnangute, ressursside jmt kohta. Kõikide projektide osas, mille kogukulud on (viie aasta jooksul) üle 500 000 euro, tuleb infosüsteemide projektijuhtimise nõukogule esitada projektikirjeldus või visioonidokument ning igal aastal on vaja nõukogule aru anda.

5. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel, mis kajastab komisjoni 2010. aastast kehtivat IT juhtimiskorda. PM² projekti tööriistade hulka kuuluvad nelja tüüpi logid, mida projektijuhid kasutada saavad: riski logi, probleemide logi, otsuste logi ja muudatuste logi. Lisaks on iga projekti dokumendid (projektikirjeldus, visioonidokument, eduaruanded jne) kättesaadavad keskse süsteemi GOVIS kaudu.

6. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel, mis kajastab komisjoni 2010. aastast kehtivat IT juhtimiskorda. Nimelt on IT ratsionaliseerimise protsessis alates 2010. aastast järgitud valdkonnapõhist lähenemist. Süsteemid on rühmitatud valdkondade kaupa (nt toetuste haldamine, finantsjuhtimine, hanked jne). Praegu on olemas 19 valdkonda, igal oma valdkonnajuht, kes vastutab valdkonna ühtlustumise ja ratsionaliseerimise eest. Uute süsteemide arendamiseks on vaja valdkonnajuhi nõusolekut, mis tagab nende kooskõla valdkonna strateegiaga ning olemasolevate süsteemidega.

7. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel, mis kajastab komisjoni 2010. aastast kehtivat IT juhtimiskorda. Komisjoni talitused tegelevad nüüd korporatiivse ettevõtte arhitektuuri defineerimisega, toetudes omavahel sobivate ja taaskasutatavate moodulite kogumile. Mitmed säärased moodulid on juba määratletud ning kui nad kättesaadavaks muutuvad, on nende kasutamine kohustuslik kõigi uute süsteemide puhul või süsteemides, milles tehakse suuri muudatusi. Praegu tegeletakse puuduvate, kuid vajalike moodulite määratlemisega. Informaatika peadirektoraat on hiljuti loonud arhitektuuri ameti. ISA programm ning uuema algatusena Euroopa ühendamise rahastu (CEF) soovivad samuti rohkem kasutada valdkondadevahelisi ühiseid teenusid, et katta üldisi vajadusi (nt turvalised ülekanded, e-allkirjad, semantilised vahendid).

8. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusel. Kontrollikoja auditiga seoses saadud kogemusi jagatakse teiste peadirektoraatidega, seda nii tehnilisel kui ka juhtkonna tasandil, ning levitatakse vastavate võrgustike kaudu ka teistele asjaomastele ametitele.

SIS II mõju hinnatakse 2016. aastal (kolm aastat pärast SIS II kasutusele võtmist), nagu näeb ette õiguslik alus (määruse (EÜ) nr 1987/2006 artikli 50 lõiked 4 ja 5 ja otsuse 2007/533/JSK artikli 66 lõiked 4 ja 5).

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjal ELis helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

Schengeni infosüsteem sisaldab inimesi ja vara puudutavat teavet, mida kasutavad kogu Schengeni ala riikide piirivalveasutused ja politsei. Käesolevas aruandes uuris kontrollikoda seda, kuidas sai komisjon hakkama uue, teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi väljatöötamise projekti juhtimisega. Aruandes selgitatakse, miks valmis süsteem enam kui kuus aastat kavandatust hiljem ja algselt esitatud eelarvest kaheksa korda kallima hinnaga.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

