

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



CORTE DEI CONTI EUROPEA  
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA  
EUROPOS AUDITO RŪMAI

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

Доклад относно одита на ефективността на управлението на  
Европейската централна банка за финансовата 2007 година

придружен от отговорите на Европейската централна банка

## СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Списък на съкращенията и речник на термините	
Въведение	1—4
Обхват и подход на одита	5—9
Констатации и оценки	10—58
Въведена ли е подходяща рамка за управление на ИТ проектите в ЕЦБ?	10—28
Разработена ли е многогодишна ИТ стратегия на ЕЦБ, съответстваща на нейните общи организационни цели?	11—13
Извършвано ли е ежегодно планиране на свързаните с ИТ проекти дейности на ЕЦБ?	14—18
Основан ли е на подходящи критерии процесът на подбор на ИТ проекти, които да бъдат реализирани?	19—21
Установени ли са подходящи процедури за управление на ИТ проектите?	22—28
Прилага ли се установената рамка за управление на ИТ проектите, така както е предвидено?	29—58
Адекватно ли се планират проектите?	30—35
Правилно ли се изпълняват проектите?	36—39
Извършван ли е подходящ мониторинг на проектите?	40—42
Изготвя ли се формална оценка на проектите след тяхното приключване?	43—58
Заклучения и препоръки	59—68
Въведена ли е подходяща рамка за управление на ИТ проектите в ЕЦБ?	59—63
Прилага ли се установената рамка за управление на ИТ проектите, така както е предвидено?	64—68
Приложение — Кратка информация за проектите, проверени от Европейската сметна палата	

## **СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА И РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ**

ЕСЦБ	Европейска система на централните банки
ЕЦБ	Европейска централна банка
ИТ	Информационни технологии
КПИ	Ключов показател за изпълнение
COBIT	<i>Objectives for Information and related Technology</i> (Цели за контрол на информационни и свързани с тях технологии)
EER	<i>ECBLAN Eurotower Refresh</i> (Обновяване на ECBLAN на сградата <i>Eurotower</i> )
MAU	<i>Main computer rooms Area Upgrade</i> (Обновяване на основните компютърни зали) в сградата <i>Eurotower</i>
MDP	<i>Market Data Provision</i> (Предоставяне на пазарни данни)
MPIDS	<i>Monetary Policy Implementation Decision Support System</i> (Система за подпомагане на вземането на решения относно прилагането на паричната политика)
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i> (Ръководство за управление на проекти)
PMI	<i>Project Management Institute</i> (Институт за управление на проекти)
POCP	<i>Project Organisation and Control Procedures</i> (Процедури за организация и контрол на проекти)
Target 2 SSP	<i>Target 2 Single Shared Platform</i> (Обединена платформа за <i>Target 2</i> )
TCERTO	Включване на България и Румъния в телеконференциите и мрежите CoreNet и ESCB-Net

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

1. Европейската централна банка (ЕЦБ или „банката“) и националните централни банки на всички държави членки на ЕС съставляват Европейската система на централните банки (ЕСЦБ). Основната цел на ЕСЦБ е да поддържа ценова стабилност. ЕСЦБ също така подкрепя основните икономически политики на Съюза, за да допринесе за постигането на неговите цели<sup>1</sup>. За тази цел ЕЦБ изпълнява поставените ѝ в нейния устав задачи<sup>2</sup> и отговаря за управлението на своите дейности и финанси.
2. Извършеният от Палатата одит на ефективността на управлението на ЕЦБ се основава на член 27.2 от Протокола за устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ<sup>3</sup>. Предмет на одита беше управлението на ИТ проектите на ЕЦБ за финансовите години 2007 и 2008. Развитиията в практиките на ЕЦБ през първото тримесечие на 2009 г. също са взети предвид.
3. Бюджетът на ЕЦБ е разделен на две основни части: дейности по „Управление на банката“ (разходи за сферите на дейност на ЕЦБ<sup>4</sup>) и

---

<sup>1</sup> Член 105, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност, понастоящем член 127, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>2</sup> Уставът на ЕСЦБ и на ЕЦБ е приложен като протокол към Договора.

<sup>3</sup> Член 27.2 постановява: „Разпоредбите на член 248 от Договора се прилагат само по отношение на прегледа на ефективността на операциите при управлението на ЕЦБ“. Институционалните разпоредби, свързани с Европейската централна банка, са включени в членове 112—115 от Договора за ЕО, понастоящем членове 283, 294, 134 и 135 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>4</sup> ЕЦБ има 17 сфери на дейност, които отразяват широкия мащаб на функциите на ЕЦБ. Всяка сфера на дейност с изключение на Съвещателния орган към Изпълнителния съвет и представителството на ЕЦБ във Вашингтон се оглавява от старши ръководител (генерален директор или директор), който се отчита пред член на Изпълнителния съвет.

дейности по „Преструктуриране/изграждане на банката“. Втората част е съставена от две основни групи дейности:

- i) проектни дейности, обхващащи големите проекти на ЕЦБ и ЕСЦБ, други проекти, разработки от малък мащаб и централизирани ИТ инвестиции; и
- ii) дейности, свързани с банкнотите, състоящи се главно в изследвания и разработки в тази област.

4. Разходите на ЕЦБ за ИТ проекти<sup>5</sup> през 2007 г. възлизат на около 20 милиона евро от общо 31 милиона евро, изразходвани от ЕЦБ за всички проектни дейности.

#### **ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА**

5. Основаната цел на извършения от Палатата одит беше да се оцени управлението на ИТ проектите на ЕЦБ, като се разгледат следните два одитни въпроса:

- Въведена ли е подходяща рамка за управление на ИТ проектите в ЕЦБ?
- Прилага ли се установената рамка за управление на ИТ проектите, така както е предвидено?

6. Одитът включваше оценка на правилата и процедурите на ЕЦБ, приложими за различните етапи на управление на ИТ проектите, както и проверка на тяхното прилагане.

7. В процеса на оценяване дали ЕЦБ е установила подходяща рамка за управление Палатата разгледа всички основни документи и процедури,

---

<sup>5</sup> Това са проекти на ЕЦБ, свързани с ИТ ресурсите и управлявани както от съответната сфера на дейност, така и от генерална дирекция „Информационни системи“.

свързани с управлението на ИТ проектите. Основният документ, използван при управлението на проектите, е озаглавен „Процедури за организация и контрол на проекти“ (*Project Organisation and Control Procedures, РОСР*)<sup>6</sup>. В процеса на оценяване дали рамката за управление на ИТ е подходяща бяха взети предвид също така международно признати стандарти и добри практики, като например Ръководството за управление на проекти (*Project Management Body of Knowledge, PMBOK*)<sup>7</sup> на Института за управление на проекти (*Project Management Institute, PMI*) и Контролните цели за информационни и свързани с тях технологии (*Control Objectives for Information and related Technology, COBIT*) на Института по управление на информационните технологии (*IT Governance Institute*).

8. С цел да се направи оценка дали на проектно ниво правилата и процедурите са прилагани както е предвидено, беше извършен подробен одит на шест ИТ проекта. Одитът на избраните проекти се състоеше в интервюта с проектни ръководители, екипи и крайни ползватели на проектите, както и проверка на съответната документация по проектите.

9. Извадката е съставена въз основа на перото от бюджета на ЕЦБ „Големи проекти на ЕЦБ“. За финансовата 2007 г. в него са включени 16 големи проекта, 14 от които са свързани с ИТ. Изборът е направен спрямо следните критерии: i) тип проект, ii) бюджет на проекта и iii) етап на изпълнение. В приложението е представено кратко описание на всеки проект заедно с информация за продължителността на проекта и разходите по него.

---

<sup>6</sup> Последната актуализация на РОСР е от 2006 г.

<sup>7</sup> PMBOK определя стандарти и указания, които са широкопризнати като добри практики и които ЕЦБ също залага като стандарти в своите процедури за управление на проекти.

## **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

### ***Въведена ли е подходяща рамка за управление на ИТ проектите в ЕЦБ?***

10. При одита на рамката за управление на ИТ проектите Палатата провери дали ЕЦБ е:

- разполагала с многогодишна ИТ стратегия, съответстваща на нейните общи организационни цели;
- планирала ефективно свързаните с ИТ проектите дейности на ежегоден принцип;
- използвала уместни критерии за подбор на ИТ проекти, които да бъдат реализирани; и
- установила подходящи процедури за управление на своите ИТ проекти.

### **Разработена ли е многогодишна ИТ стратегия на ЕЦБ, съответстваща на нейните общи организационни цели?**

11. С цел ресурсите да се използват ефективно следва да се установи многогодишна ИТ стратегия, съобразена с общите организационни цели. Тази стратегия следва да се формулира по такъв начин, че да предоставя насоки за планирането и осъществяването на ИТ дейности в продължение на няколко години, което позволява определянето на подходящ размер на разходите за ИТ, както и съсредоточаването върху областите, където те са най-належащи. Тя би трябвало да се основава на цялостна оценка на нуждите от ИТ, която да доведе до вземане на информирани решения относно приоритетните области на действие.

12. Палатата констатира, че ЕЦБ не е установила многогодишна ИТ стратегия, в която да са определени и представени стратегическите ѝ

средносрочни цели по отношение на ИТ. Също така не е направена формална обща оценка на нуждите с оглед определянето на приоритетни области на действие в средносрочен план. Въпреки казаното по-горе писмото на председателя, както и „стратегическите/оперативните планове“ в различните сфери на дейност, служат за основа при процеса на идентифициране на нови ИТ проекти, които впоследствие биват подреджани по приоритет при годишната актуализация на проектното портфолио (вж. точки 19—21).

13. През 2008 г. генерална дирекция „Информационни системи“ (ГД „Информационни системи“) и генерална дирекция „Човешки ресурси, бюджет и организация“ (ГД „Човешки ресурси, бюджет и организация“) инициираха стратегическо преразглеждане на ИТ дейностите на ЕЦБ в тясно сътрудничество с другите сфери на дейност на банката. Този преглед все още не беше завършен по време на извършения от Палатата одит (първото тримесечие на 2009 г.). Първата фаза на прегледа имаше за задача да разгледа подробно целите на различните сфери на дейност и да идентифицира техните стратегически изисквания за нови ИТ системи, проекти и услуги през следващите пет години (2009—2013 г.). Тя приключи през декември 2008 г. Този процес се очаква да доведе до формулирането на ИТ стратегия за всички функции на ГД „Информационни системи“ (в това число и ИТ проектите).

### **Извършвано ли е ежегодно планиране на свързаните с ИТ проекти дейности на ЕЦБ?**

14. Един годишен цикъл на планиране на ИТ проекти налага поставяне на годишни цели, определяне на стъпки, които следва да бъдат предприети за постигането на тези цели, и установяване на ключови показатели за изпълнение (КПИ) за измерване на резултатите.

15. През 2007 г. ГД „Информационни системи“ е изготвила документ, наречен „Стратегически/оперативен план за 2007 г.“, в който се изброяват



редица по-обща цели, като някои от тях са свързани с управлението на ИТ проектите<sup>8</sup>. Те обаче не са разписани като конкретни цели и действия и освен това не са описани очакваните резултати.

16. През 2008 г. ГД „Информационни системи“ е разработила два документа за планиране: „Стратегически/оперативен план за 2008 г.“ с по-общ характер и „Работна програма за 2008 г.“. Стратегическият/оперативният план за 2008 г. съдържа част, в която се обобщават основните предизвикателства за ГД „Информационни системи“ през 2008 г., прави се обзор на целите и също така се определят КПИ за 2008 г. Някои от тези цели са свързани с управлението на ИТ проектите<sup>9</sup>. Постигането на целите е предвидено да се измерва чрез конкретни количествени КПИ, за които са заложили цели за второто и четвъртото тримесечие на 2008 г.

17. Работната програма за 2008 г. е по-подробна и в нея се описват действията, които следва да се извършат за постигането на всяка цел. Това е подобрение спрямо ситуацията през 2007 г. и представлява положително развитие, с което се повишава качеството на планирането. Беше отбелязано обаче, че работната програма за 2008 г. съдържа значително по-голям брой цели от стратегическия/оперативния план за 2008 г. Работната програма не е създадена така, че да разписва подробно как цели биха могли да бъдат постигнати подбраните в стратегическия/оперативния план, нито да въвежда нови цели.

---

<sup>8</sup> Например: по-добро съгласуване между основните сфери на дейност и информационните технологии, както и преминаване от проектен към програмен подход.

<sup>9</sup> Например: приемане на добри практики за реализация и управление на проекти и изпълнение на ИТ проектите в рамките на предвидените разходи, време и качество, които да са също така и лесни за употреба от техния ползвател.

18. В заключение, нито един от двата документа за 2008 г. не е достатъчно подробен, за да бъде използван ефективно като планов документ. Освен това не са указани финансовите ресурси, необходими за постигането на всяка цел и за осъществяването на всяка предвидена дейност.

**Основан ли е на подходящи критерии процесът на подбор на ИТ проекти, които да бъдат реализирани ?**

19. Няма достатъчно ресурси за финансиране на всички възможни проекти всяка година. Следователно е необходимо да се подберат проектите с най-голям приоритет, за да се използват наличните ресурси по най-добрия начин.

20. През 2007 г. подреждането на проектите по приоритети и техният подбор са били извършвани въз основа на тригодишен средносрочен план за проектното портфолио. Всяка година ЕЦБ прави преоценка на всички проекти (текущи, вече регистрирани в системата, но още незапочнали, и новорегистрирани) в контекста на общите цели на ЕЦБ. Този средносрочен план се актуализира два пъти годишно, за да се вземат предвид новорегистрираните проекти и други развития. Оценката на проектите се базира на представената икономическа обосновка на проектите, както и на прогнозираните ресурси за тяхното изпълнение. Не са поставени ясни критерии за определяне на приоритети. Така подборът на проекти не е бил много обективен, което увеличава риска наличните ресурси да не са използвани по най-добрия начин.

21. През 2008 г. е въведена подобрена методология за подреждане на проектите по приоритети, базирана на „концепцията за трите стълба“<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Първи стълб: стандартизирани въпроси (22 параметъра), втори стълб: обобщен анализ по групи, и трети стълб: обобщени критерии за поставяне на приоритети за ЕЦБ като цяло с цел вземане на решения.

Методологията се състои в специфични оценки по области<sup>11</sup>, след което се прави обобщение на тези оценки за ЕЦБ като цяло. Установената през 2008 г. система за управление на ИТ проекти е предоставяла достатъчно информация за вземането на решения.

### **Установени ли са подходящи процедури за управление на ИТ проектите?**

#### Процедури за управление на ИТ проектите

22. ЕЦБ е въвела процедури за организация и контрол на проекти (РОСР), които трябва да бъдат спазвани при управлението на всички проекти, включително и ИТ проектите<sup>12</sup>. РОСР включва подробно определение за проект и ясно описва неговото поле на приложение. В тези процедури също така се указва организационната структура, която трябва да бъде създадена за осъществяването на проектите, заедно с разпределението на ролите и отговорностите на участващите в тях страни.

23. Според дефиницията в РОСР проектният цикъл задава рамката за ефективен контрол на проектите, като разделя изпълнението на проекта на логични етапи и определя конкретните моменти на вземане на решения (вж. диаграма 1). Сравнението между РОСР и РМВОК показва, че РОСР съответства до голяма степен на тази добра практика. В рамките на РОСР могат да се направят подобрения в две области: анализ на заинтересованите страни и последваща оценка на въздействието на

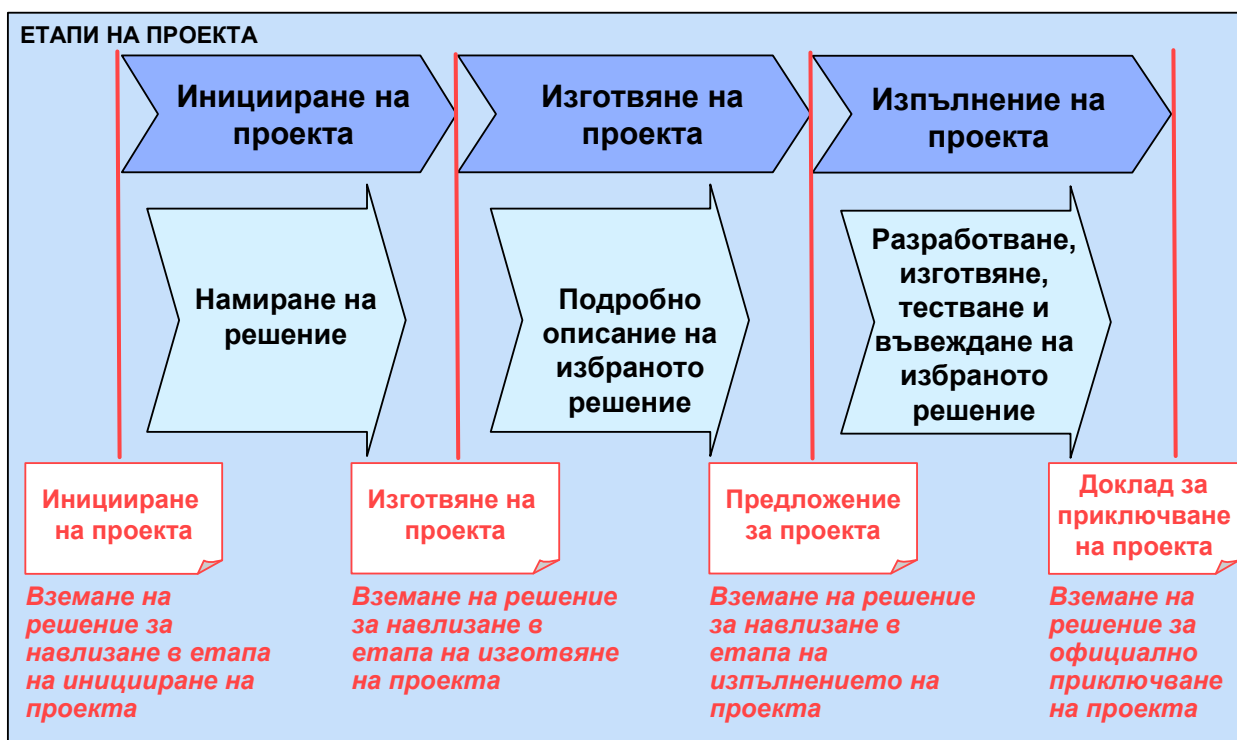
---

<sup>11</sup> Дирекцията за ИТ проекти е разделена на пет области. Всяка област се занимава с проекти, инициирани от различни сфери на дейност.

<sup>12</sup> В РОСР не са включени малки задачи, проекти, осъществявани само в една сфера на дейност или неизискващи ИТ решения, както и свързани с ИТ инфраструктурата задачи с малък брой тестове, с иновативност от малък мащаб и слабо въздействие в организационно отношение, с които не се добавя нова услуга. Всички проекти, избрани за подробен одит от Палатата, попадат в полето на действие на РОСР.

проекта. Съществуващите слабости и тяхното отражение са представени подробно в представените по-долу точки.

Диаграма 1 — Фази на проектния цикъл



Източник: Европейска централна банка.

24. РОСР не изисква формално изготвяне и документиране на анализ на заинтересованите страни. Това означава, че екипът на проекта не е задължен да идентифицира заинтересованите страни и да определи техните специфични изисквания за проекта<sup>13</sup>. Липсата на формално установяване на всички заинтересовани страни и техните нужди би могло да има отрицателен ефект върху успеха на даден проект. Следва да се

<sup>13</sup> Съгласно раздел 2.2 на РМВОК това е необходимо, за да се „гарантира успеха на проекта“. В РМВОК се казва също така, че „ако някоя ключова заинтересована страна не бъде идентифицирана, това може да има отрицателен ефект върху проекта“. В част 10.1 от РМВОК, която разглежда планирането на комуникацията по проекта, се казва, че „определянето на нуждите на заинтересованите страни и изборът на подходящи средства за

отбележи, че при конкретните разгледани проекти нуждите на ползвателите са били взети предвид (вж. точки 33 и 36).

25. Не се предвижда последваща оценка на резултатите и въздействието на даден проект, когато той вече функционира от известен период от време. Наред с друго такава оценка би дала възможност да се прецени доколко са постигнати очакваните качествени и количествени ползи, описани в документите за одобрение на проекта, което би подпомогнало планирането на бъдещи проекти (вж. точка 53). Неотдавнашно положително развитие в тази област е въвеждането на нов модел, чрез който всяка година от клиентите се изисква да дадат обратна връзка за ИТ проектите с цел проучване на удовлетворението на крайния ползвател от качеството на предоставяната услуга.

#### Разпределение на отговорностите и структура за вземане на решения

26. За да се гарантира ефикасно и ефективно изпълнение на проектите е необходимо да се установи рамка за тяхното управление, която да поставя ясни изисквания за отчетност и отговорности на различните участващи в процеса органи и структури.

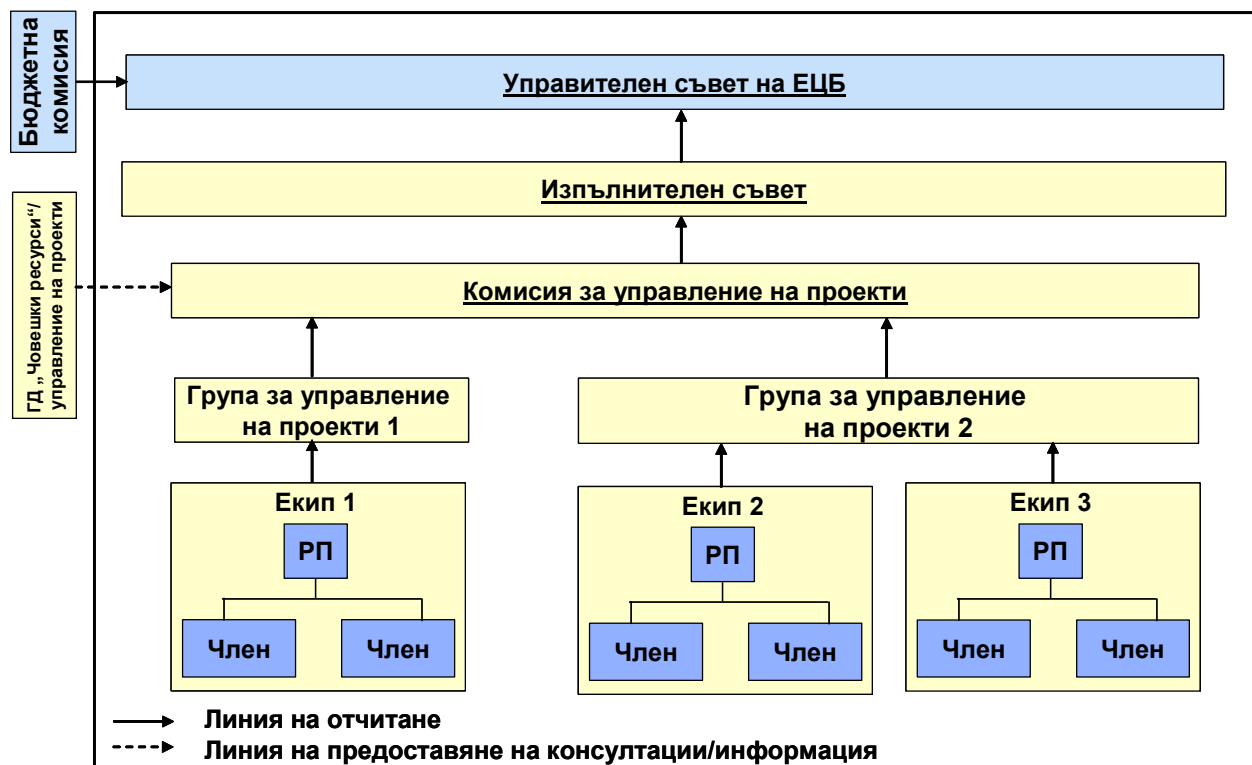
27. РОСР установява организационна структура, която да бъде изградена за управлението на проектите на ЕЦБ, включваща ролите и отговорностите, както и състава на съответните участващи звена (вж.

**диаграма 2**).

---

удовлетворяването на тези нужди са важен фактор за успеха на един проект.“

Диаграма 2 — Рамка за управление на проектите на ЕЦБ



Източник: Европейска централна банка.

28. В РОСР са поставени ясни изисквания за отчитане между различните звена и структури, участващи в процеса на управление на проектите. Комисията за управление на проекти е основната вътрешна структура на ЕЦБ за вземане на решение по отношение на подреждането по приоритети, планирането, одобряването и мониторинга на проектите. Създадената от РОСР структура обхваща всички необходими функции и постановява ясни процедури за вземане на решения с предварително определени роли и отговорности.

***Прилага ли се установената рамка за управление на ИТ проектите, така както е предвидено?***

29. При одита на прилаганата рамка за управление на ИТ проекти Палатата разглежда дали ЕЦБ е:

- извършила адекватно планиране на проектите, като е направила оценка на техните цели и предлаганото решение и е взела предвид необходимите ресурси;
- осъществила проектите по подходящ начин, като е осигурила навременното предоставяне на ресурси и е тествала достатъчно всеки очакван краен продукт от проектите;
- извършила мониторинг на изпълнението на проектите, като е въвела системи, в резултат на които се изготвят редовни доклади, обобщаващи важна информация за проектите с цел вземане на информирани решения; и
- изготвяла оценка на крайните продукти по проектите и използваните ресурси след тяхното приключване.

### **Адекватно ли се планират проектите?**

#### Предложение за проект

30. Планирането на един проект е адекватно когато са разгледани следните елементи: i) общите цели и обхват на проекта, ii) предложеното решение, iii) основните етапи на изпълнение и крайните продукти, iv) финансовите и човешките ресурси и v) екипът на проекта.

31. Основният планов документ е предложението за проект (вж. **диаграма 1**). Този документ служи за основа за вземане на решение дали избраният проект ще бъде осъществен. При шестте проверени проекта съдържанието на този документ е обширно и включва всички основни въпроси, които следва да бъдат разгледани при одобряването на проекта.

#### Одобрение и избор на проектите

32. Всички проекти са били одобрени в съответствие с предвидените в РОСР процедури. Преди навлизането във всяка от трите фази на

проекта<sup>14</sup> тя е била одобрявана с официално решение на Комисията за управление на проекти. Три проекта<sup>15</sup> са сметени за „задължителни“ с оглед спазването на изискванията на ЕСЦБ или други стандарти. Другите<sup>16</sup> са били избрани въз основа на методология за подреждане на проектите по приоритети. Всички проекти са съобразени със „стратегическия/оперативния план“ на ГД „Информационни системи“ или с общите стратегии на съответните сфери на дейност.

#### Изисквания на ползвателите и спецификации на проектите

33. При три от проверените проекти<sup>17</sup> изискванията на ползвателите са оценени и документирани във фазата на планиране. Тъй като другите три са просто разширение на съществуваща мрежа (TCERTO) или подобряване на съществуваща инфраструктура (EER и MAU), ползвателите не са били включени в етапа на планиране. При MPIDS спецификациите на проекта са разработени чрез подхода на многократно тестване. Този подход не е бил приложен по възможно най-добрия начин. Това е довело до забавяния и тестовите версии не са били разработени така, както е било предвидено.

#### Оценка на риска

34. Рисковете по отношение на постигането на целите на проектите следва да се определят с достатъчно подробности, както и да се структурират и оценят цялостно по време на етапа на планиране във връзка с тяхната вероятност и потенциално въздействие върху осъществяването на целите на проекта.

---

<sup>14</sup> Инициране, изготвяне и изпълнение на проекта.

<sup>15</sup> TCERTO, Target 2 SSP и EER.

<sup>16</sup> MDP, MPIDS и MAU.

<sup>17</sup> MDP, MPIDS и Target 2 SSP.



35. В моделите за всеки от трите планови документа<sup>18</sup> има отделен раздел за анализ на риска. Този раздел е попълнен за всички предложения за проекти. Въпреки това липсва общ подход към идентифицирането на рисковете по проектите, както и към оценката на тяхната вероятност и въздействие. Оценката е била извършвана въз основа на собствения опит на съответния ръководител на проект. При първоначалната оценка на риска за проекта MDP са разгледани единствено рисковете, свързани с външни изпълнители. По време на изпълнението на проекта са възникнали и вътрешни рискове, като например ограничени ресурси. Тъй като тези въпроси не са разгледани като рискове, в етапа на планиране не са предвидени корективни действия. При проекта MPIDS е имало други рискове, които е можело да бъдат предвидени, но не са упоменати в предложението за проект, като например сложността на бизнес процесите в рамките на проекта.

### **Правилно ли се изпълняват проектите?**

#### Управление на ресурсите и участие на ползвателите

36. При три от проверените проекти<sup>19</sup> предвидените ресурси и умения за осъществяване на проекта са били достатъчни. При другите три е възникнал проблем, свързан с липсата на достатъчно специалисти, когато са били необходими. При проекта MDP ползвателите не винаги са били на разположение, тъй като по същото време е трябвало да бъде приключен подобен проект. Това е довело до забавяния в изпълнението на проекта. По проекта MPIDS към екипа не е бил назначен бизнес анализатор и специалистите от ГД „Информационни системи“ не винаги са били на разположение, когато е имало нужда от тях. Възлагането на поръчка на външна фирма за разработване на информационни технологии е станало

---

<sup>18</sup> Инициатива за проект, разработка на проект и предложение за проект.

<sup>19</sup> TCERTO, MAU и EER.

причина за тримесечно закъснение. След сключването на договор фирмата често е била сменяна, в резултат на което са възникнали проблеми в изпълнението на проекта. Поради сложното му естество проектът е бил осъществен на различни фази<sup>20</sup>. Натрупаната от фаза 2 информация не е предадена във фаза 3, както е било планирано, тъй като по-голямата част от основните членове на предишния екип по проекта, включително и неговият ръководител, не са участвали във фаза 3.

37. При всички избрани проекти ползвателите редовно са били информирани за изпълнението на проекта. При повечето проекти ползвателите са били представявани в съответната група за управление на проекти и/или по време на срещите на екипа по проекта и също така са получавали информация чрез месечните доклади за напредъка на проектите.

#### Външни изпълнители

38. Проектът MDP е получил разрешение да не се подчинява на правилата на ЕЦБ за възлагане на поръчки с аргумента, че не е било възможно в поръчката да бъде променен предишният избор на подателя на данни. Неговата основна сфера на дейност обаче не е била разработката и поддръжката на софтуер. Поради това разработката на поддръжката се е оказала по-скъпа от предвиденото.

#### Тестване и одобрение на крайните продукти от проектите по време на тяхното изпълнение

39. Тестването на нов или изменен ИТ продукт представлява част от процедурите на ЕЦБ и следва да се извърши преди всеки продукт да бъде пуснат в действие. Шестте проекта са били тествани преди да започне тяхното функциониране. Тестовите са били разработени от екипа на

---

<sup>20</sup> Палатата избра фаза 3 за извършване на одит.

проекта. Крайните ползватели обаче не винаги са били включвани в разработката на тестовете, вследствие на което необходимите подобрения не са били установени навреме.

### **Извършван ли е подходящ мониторинг на проектите?**

#### Управленски информационни системи и доклади от мониторинг

40. Ръководителите на проекти трябва да разполагат с достатъчна и надеждна информация, за да могат да извършват ефективен мониторинг на изпълнението на проектите с цел навременно идентифициране и разрешаване на възникващите проблеми.

41. ЕЦБ използва няколко инструмента за мониторинг на своите ИТ проекти. Вложеното в проектите време заедно с финансовите данни и информацията относно основните постижения и напредък по проекта се отразяват в месечен доклад за напредъка на проекта. Достатъчно информативни доклади за напредъка на проектите са били изготвени редовно при изпълнението на всичките шест проекта. Беше отбелязано обаче, че в рамките на проекта Target 2 SSP някои доклади не са били изготвени поради липса на човешки ресурси.

42. Въпреки това вложеното в проектите време се записва само за персонала на ГД „Информационни системи“. Времето, изработено от персонала в различните сфери на дейност и националните централни банки, се оценява само приблизително. Освен това изработените извънредни часове не се записват систематично или въобще не се отбелязват. Следователно мониторингът не се основава на пълна и точна информация за изработеното време.

### **Изготвя ли се формална оценка на проектите след тяхното приключване?**

43. При приключването на даден проект следва да се изготвя формална оценка на постигнатите цели и използваните ресурси. РОСР предвижда

изготвянето на доклад за приключване на проект след реализирането на всички продукти от изпълнението на проекта и след като неговият краен продукт е одобрен от съответните сфери на дейност, от притежателя на системата и от ГД „Информационни системи“, отдел „Операции“.

Докладът за приключване на проект служи като документ, с който се дава официално одобрение за приключване на проект.

44. Този документ е обширен, тъй като разглежда всички важни въпроси, които следва да бъдат взети предвид при приключването на даден проект. Основните му части са:

- i) оценка на постигането на поставените цели и обхват на проекта;
- ii) оценка на използването на човешките и финансовите ресурси;
- iii) оценка на количествените и качествените ползи; и
- iv) доклад за придобития опит.

45. До 15 април 2009 г. са изготвени и одобрени доклади за приключване на проект за пет от шестте проверени проекта (вж. приложението). По правило РОСР предвижда приключването на даден проект да се извършва в рамките на три месеца от одобряването на крайните продукти от проекта. При проекта Target 2 SSP операциите са започнали през май 2008 г., а проектът е приключен на 15 април 2009 г. Това се дължи на факта, че ГД „Информационни системи“ и притежателят на системата не са могли да постигнат съгласие относно съдържанието на споразумението за нивото на обслужване. По време на срещата на PSG през октомври 2007 г. е било споменато, че „споразумението за нивото на обслужване следва да бъде сключено преди пускането в действие на проекта Target 2 SSP. Този процес трябва да започне на ранен етап, тъй като ясното представяне на очакванията, услугите и комуникацията между операциите и различните ползватели са от голямо значение“. Подобна е ситуацията и с проекта MPIDS, който не е приключен, тъй като

подписването на споразумението за нивото на обслужване е било значително забавено.

#### Оценка на постигането на одобрените цели и обхват на проекта

46. При приключването на даден проект следва да се извърши оценка на реалните резултати от проекта в сравнение с предварително одобрените цели и обхват. При оценката трябва да бъдат разгледани основните етапи и продукти от проекта, като се даде обяснение за всякакви съществени отклонения от първоначалния план.

47. Палатата разгледа извършените оценки за четирите проекта, за които до края на март 2009 г. е бил одобрен доклад за приключване на проект. Направените оценки сравняват първоначалния план в предложението за проекта с постигнатите резултати. Те разглеждат всеки етап и продукт, като дават обяснение за всички съществени отклонения. Беше отбелязано обаче, че при два от проектите<sup>21</sup> се наблюдават закъснения спрямо първоначалния план (вж. приложението). Двете основни изтъкнати причини са:

- i) увеличаването на обхвата на работата; и
- ii) липсата на човешки ресурси.

48. При MAU официалното одобрение и предаване на проекта е извършено с шестмесечно закъснение, въпреки че техническата инфраструктура очевидно е била налице и в действие много преди посочения в доклада за приключване на проект срок.

#### Оценка на използването на човешките и финансовите ресурси

49. В доклада за приключване на проект е предвидено да се прави сравнение между планирани и действително използвани човешки и

---

<sup>21</sup> MDP и TCERTO.

финансови ресурси. Докладите за приключване на проект по четирите проекта включват такова сравнение и предоставят обяснения за най-значителните разлики.

50. Реално използваните човешки и финансови ресурси за четирите проекта са били по-малко от предвидените в бюджета. Действителните разходи са варирали от 3 % до 23 % под заложените в бюджета суми (вж. приложението). Бяха дадени различни обяснения за това неусвояване на средства.

51. Въпросът с недостатъчното изразходване на средства по проектите е бил повдигнат и от Бюджетната комисия на ЕЦБ в нейната оценка на мониторинговия доклад за бюджета на ЕЦБ от края на 2008 г. В тази оценка се споменава, че комисията е установила неусвояване на 18 милиона евро (28,8 %) от бюджета. Комисията счита, че това се дължи главно на закъсненията по някои проекти и че има „нужда да се подобри планирането и управлението на проектите“. Палатата констатира, че се наблюдават закъснения в изпълнението на проектите (вж. приложението), които се отразяват на усвояването на бюджета. Като се има предвид обаче, че предвидените в първоначалния план средства са били повече от необходимите, това означава, че не се съставя достатъчно точен бюджет от самото начало. Това води до ангажиране на бюджетни средства, които не могат да се използват за по-напреднали в развитието си проекти.

#### Оценка на количествените и качествените ползи

52. При приключването на даден проект се прави оценка на качествени и количествени ползи, които да бъдат извлечени при пускането в действие на крайния продукт. Следва да бъде дадено обяснение на всякакви разлики спрямо информацията, представена в предложението за проекта и съответно използвана при определянето на приоритетите за проектите и при процедурата на подбор.

53. При всичките четири проекта в доклада за приключване на проекта се казва, че описаните в предложението за проекта ползи са останали валидни или са били постигнати. Някои ползи обаче могат да се оценят адекватно едва след определен период на действие (вж. точка 25).

54. При MDP е направено много повече от потвърждаване на първоначалната оценка в предложението за проект. Извършена е допълнителна оценка въз основа на различна методология. При нея са оценени ползите от крайния продукт спрямо четири измерения, заложи в таблица с положителни и отрицателни показатели. Нейната цел е да се направи реална оценка на резултатите от проекта. Това е добра инициатива и може да се използва като добра практика за други проекти в бъдеще. В каре 1 са представени откъси от тази оценка.

**Каре 1 — Оценка на качествените и количествените ползи от проекта MDP при неговото приключване (откъси)**

- Финанси: (положително) проектът е изпълнен в рамките на бюджета; (отрицателно) изплатените хонорари за консултантски услуги при разработването на решението се оценяват като по-високи от пазарната им стойност.
- Иновации: (положително) проектът е допринесъл за развиването на система за мониторинг в подкрепа на споразумението за нивото на обслужване; (отрицателно) с проекта е въведен нов инструмент за съставяне на собствена база данни, който е твърде сложен за използване и не толкова гъвкав, колкото използваните понастоящем.
- Организация: (положително) проектът е допринесъл за установяването на политика по отношение на използването на маркетингови данни.
- Клиенти: (положително) проектът е дал възможност за включването на данните от агенция *Bloomberg*; (отрицателно) използваемостта на технологията е оценена като по-ниска от очакваната.

### Доклад за придобития опит

55. В РОСР се предвижда изготвянето на доклад за придобития опит като приложение към доклада за приключване на проект. Неговата цел е да осигури разпространението на опита от осъществяването на даден проект към цялата организация с оглед по-доброто управление на бъдещите проекти.

56. Въпреки че и в четирите доклада за приключване на проект е представен доклад за придобития опит, стандартното му съдържание се различава. При проекта EER описаните като придобит опит въпроси оставят впечатлението, че са включени с цел да се покаже, че ръководството се е справило добре, а не как да се подхожда към тези въпроси в бъдеще. При MAU са включени твърде много подробности, които отвличат вниманието от извлечените вследствие на придобития опит послания за бъдещи проекти.

57. При проектите MDP и TCERTO са идентифицирани въпроси, които ще имат отражение в бъдеще върху процедурите за управление на проекти на ЕЦБ. В каре 2 са представени откъси от упоменатите в доклада за MDP въпроси.

#### **Каре 2 — Придобит опит, описан в доклада за приключване на проекта MDP (откъси)**

- Да се подчертава значението на фазата на изготвяне на проекта, особено на определянето на изискванията на ползвателя. В бъдеще се препоръчва крайният ползвател да има по-голямо участие в избора на технологично решение.
- Да се подчертава значението на ангажираността и отчетността на ползвателя: ако на ползвателя не е възложена ясна отговорност, той може да не осъзнава напълно колко е важно неговото участие в разработването и тестването на дадено технологично решение.



- Да се подчертава значението на тестването на продуктите на всеки етап.
- Да се планират ресурсите според приоритетите за проектите: изпълнението на проекта е пострадало от липсата на ресурси във всеки етап на тестване поради конфликт с друг продукт в същата сфера на дейност.
- Да се обмисли възможността за създаване на портал по проекта като ефективен инструмент за обмяна на опит: наличието на централно и лесно за употреба място за достъп до цялата информация по проекта беше от голяма полза.

58. Накрая, въпреки че другите ръководители на проекти имат достъп до придобития опит от даден проект чрез доклада за неговото приключване, въпросите, които са от интерес за цялата организация и които могат да засилят обмяната на опит между ръководителите на проекти, не са били идентифицирани и разпространени достатъчно активно.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

#### ***Въведена ли е подходяща рамка за управление на ИТ проектите в ЕЦБ?***

59. ЕЦБ е установила рамка за управление на своите ИТ проекти, която обаче би могла да бъде подобрена.

60. ЕЦБ не е изготвила многогодишна ИТ стратегия, в която официално да са изложени средносрочните ѝ стратегически цели. През 2008 г. ЕЦБ е инициирала стратегическо преразглеждане на извършваните от нея ИТ дейности. Това се очаква да доведе до формулирането на ИТ стратегия.

61. За разлика от ИТ проектите на ЕЦБ, за които са били изчислени финансовите ресурси, в документите за годишното планиране на ГД „Информационни системи“ не е представена подробна информация

относно необходимите финансови ресурси за постигането на нейните цели и провеждането на предвидените дейности.

62. През 2008 г. ЕЦБ е подобрила своя процес на подбор, като е предоставила достатъчно информация за решенията, които предстои да бъдат взети.

63. Процедурите за управление на ИТ проектите на ЕЦБ в голяма степен отговарят на добрите практики. Установени са слабости по отношение на анализа на заинтересованите страни и последващата оценка на въздействието на проектите.

#### **Препоръки (първи одитен въпрос)**

1. ЕЦБ следва да въведе официална многогодишна ИТ стратегия, която да бъде използвана като ефективен инструмент за управление на нейните ИТ дейности;
2. ЕЦБ следва да подобри годишното си планиране в сферата на информационните технологии, като изготви подробен документ, в който се залагат цели и показатели за измерване на тяхното осъществяване. Целите трябва да бъдат разписани в конкретни действия, като се посочат необходимите за тях финансови ресурси; и
3. ЕЦБ следва да включи извършването на анализ на заинтересованите страни и последваща оценка на въздействието на проектите в процедурите за управлението на проекти.

***Прилага ли се установената рамка за управление на ИТ проектите, така както е предвидено?***

64. Като цяло ЕЦБ е прилагала установената рамка за управление на ИТ проекти както е предвидено. Всички одитирани проекти са получили необходимото разрешение на етапа на планиране чрез одобряване на

предложението за проект. Въпреки това бяха открити слабости в оценката на риска по проектите, по-специално липса на подробна оценка и общ оценъчен подход. В допълнение към това предвидените в първоначалните планове бюджети не са били достатъчно точни.

65. Палатата констатира, че при изпълнението на три от проектите са липсвали специализирани кадри, което е станало причина за закъснения.

66. Като цяло ЕЦБ е създавала подходящи инструменти и управленски информационни системи за извършване на мониторинг на своите ИТ проекти. Въпреки това използваните за ИТ проектите човешки ресурси се наблюдават само отчасти.

67. На края на проекта се изготвя официална оценка, включена в доклада за приключване на проекта, където се описват всички въпроси, които следва да бъдат разгледани на този етап. Само един от шестте проекта обаче е приключил в рамките на определения в предложението за проекта срок.

68. Палатата отправя следните препоръки:

#### **Препоръки (втори одитен въпрос)**

4. Следва да се подобри планирането на ресурсите с оглед специализираните ресурси, необходими за изпълнението на избраните дейности/проекти, да бъдат на разположение в подходящия момент и бюджетите да бъдат съставяни с по-голяма точност.
5. Координацията между ГД „Информационни системи“ и различните сфери на дейност следва да бъде подобрена с цел навременно достигане до споразумение за нивото на обслужване.
6. Докладът за придобития опит следва да идентифицира възможности за подобрения за бъдещи проекти, които да бъдат разпространявани до всички ръководители на проекти.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 10 декември 2009 г.

*За Сметната палата*

Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Председател*

Кратка информация за проектите, проверени от Европейската сметна палата

Проект	Продължителност на проекта					Разходи по проекта (в евро)			
	Дата на начало на изпълнението	Планирана дата на представяне на продукта	Планирана дата на приключване на проекта	Реална дата на представяне на продукта	Реална дата на приключване на проекта	Общо ресурси в бюджета	Общо използвани ресурси	Разлика	
1) Обновяване на основните компютърни зали в сградата Eurotower (MAU)	28.6.2007 г.	3.3.2008 г.	18.4.2008 г.	4.9.2008 г.	2.12.2008 г.	1 406 644	1 363 336	-43 308	-3,1%
2) Обновяване на ECBLAN на сградата Eurotower (EER)	1.7.2006 г.	13.4.2007 г.	25.5.2007 г.	15.2.2007 г.	30.3.2007 г.	1 158 692	1 014 359	-144 333	-12,5%
3) Включване на България и Румъния в телеконференциите и мрежите CoreNet и ESCB-Net (TCERTO)	1.3.2006 г.	16.10.2006 г.	19.1.2007 г.	28.3.2007 г.	27.6.2007 г.	2 060 927	1 594 595	-466 332	-22,6%
4) Система за подпомагане на вземането на решения относно прилагането на паричната политика, фаза 3 (MPIDS)	1.3.2007 г.	20.11.2007 г.	29.2.2008 г.	ЕЦБ ще предостави данни	ЕЦБ ще предостави данни	790 192	ЕЦБ ще предостави данни	-	-
5) Предоставяне на пазарни данни (MDP)	2.1.2007 г.	30.9.2007 г.	30.11.2007 г.	31.12.2007 г.	14.2.2008 г.	1 859 379	1 458 105	-401 274	-21,6%
6) Включване на ЕЦБ в Обединената платформа за Target 2 (Target 2 SSP)	15.5.2006 г.	20.5.2008 г.	08.8.2008 г.	18.5.2008 г.	15.4.2009 г.	508 387	540 339	+31 952	+6,3%

**ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА**

Европейската централна банка (ЕЦБ) приветства доклада на Европейската сметна палата (ЕСП) за финансовата 2007 година и цени високо направените от нея констатации и препоръки за усъвършенстване. ЕЦБ отчита и изразеното от ЕСП становище, че а) ЕЦБ е установила рамка за управление на ИТ проекти; б) процедурите на ЕЦБ за управление на ИТ проекти като цяло отговарят на най-добрите практики; в) като цяло ЕЦБ прилага установената рамка за управление на ИТ проекти, както е предвидено.

ЕЦБ взема под внимание изложените от ЕСП констатации, оценки и препоръки за усъвършенстване. По-долу са изложени някои коментари от страна на ЕЦБ по отношение на конкретни параграфи и на шестте отправени препоръки.

Параграфи 12, 13 и 60

ЕЦБ е на мнение, че многогодишното ѝ проектно ИТ портфолио е съобразено със стратегическите цели на банката и на отделните сфери на дейност. Главните приоритети на ЕЦБ, както са формулирани в писмото на Председателя и в Стратегическите планове на отделните сфери на дейност, служат за основа при идентифициране на нови проекти. За всеки проект се изисква описание на стратегическата икономическа обосновка, включително подробности относно съответствието му със средносрочните стратегически цели на ЕЦБ и на съответната сфера на дейност. След това ИТ проектите систематично се оценяват и се подреждат по приоритет при годишната актуализация на проектното портфолио.

Що се отнася до многогодишната ИТ стратегия, чийто обхват е значително по-голям в сравнение с проектното ИТ портфолио, ЕЦБ би желала да отбележи, че през юли 2008 г. стартира стратегическо преразглеждане на информационните системи (*ISR*). Представените стратегически бизнес изисквания по време на първия етап от стратегическото преразглеждане са одобрени през декември 2008 г. Нещо повече, през януари 2009 г. е одобрено указание по стратегическата ориентация на информационните системи. Стратегическата ориентация на информационните системи и стратегическите бизнес изисквания са използвани като основа за разработване на Стратегическия ИТ план за 2009–2013 г. Стратегическите ИТ цели на Плана и свързаните с това ИТ инициативи са одобрени през май 2009 г. (втори етап на стратегическото преразглеждане). Стратегическият ИТ план за 2009–2013 г. е одобрен през август 2009 г. (като част от третия етап на стратегическото преразглеждане).

Параграфи 18 и 61

Стратегическите планове очертават многогодишната стратегическа насока. Годишната работна програма е по-подробна и се използва за определяне на действията по изпълнение на стратегическите цели, като включва и оперативните дейности. Финансовите подробности за всички проекти са представени в различни документи за одобряване на проекти, като се започне с регистрационния формуляр. За всяка отделна дейност по проектите се предоставя допълнителна информация, свързана с планирането, с цел да се осигури ефективно планиране и контрол.

По отношение на дейностите, които не са свързани с проекти (например оперативните ИТ дейности), финансовите и човешките ресурси се планират и разпределят при съставяне на годишния бюджет. В допълнение определените за Генерална дирекция „Информационни системи“ човешки ресурси се планират и разпределят както за дейностите по проекти, така и за оперативните дейности чрез системата за разпределение на ресурсите (*iRACT*).

#### Параграф 24

ЕЦБ е съгласна, че Процедурите за организация и контрол на проекти (*POCP*) не предвиждат осигуряването на официален документ за „анализ на заинтересованите страни“. Такъв анализ обаче се извършва. Заинтересованите страни се определят по време на етапа на инициране на проекта, вследствие на което се изготвя документ за инициране на проекта (*PID*). Главната цел на етапа на инициране на проекта е съсредоточаването върху конкретния бизнес проблем и/или потребност, както и възможните решения и вследствие на това – идентифициране на заинтересованите страни (например засегнатите сфери на дейност) и потенциалните доставчици на услуги. Като част от подготовката на документа за инициране на проекта се създава Група за управление на проекти (*PSG*), в която са включени или представени всички заинтересовани страни.

#### Параграф 38

ЕЦБ определено се стреми към намаляване на общите разходи за разработване и на оперативните разходи, както и на рисковете (а не само на част от тях, например на разходите за разработване), като разглежда възможности за използване на доставчика както на етапа на разработване на проекта „Предоставяне на пазарни данни“ (*MDP*), така и за предоставяне на услуги по осигуряване на данни. В резултат на това се постига най-изгодната обща цена на собствеността и намаляване на риска, свързан с проекта (т.е. намаляване на свързания с доставчика риск, тъй като се избягват рисковете, съпътстващи управлението на различни доставчици на софтуер и набори от данни).

ЕЦБ е съгласна, че разработването на софтуер не е основна дейност на доставчика. Затова възложената на външен изпълнител разработка е сведена до минимална функционалност, необходима за интегриране на основното решение, а тестовете по време на проектния цикъл са интензивни с цел да се гарантират висококачествени резултати.

#### Препоръка 1

ЕЦБ е на мнение, че въведената рамка за управление на ИТ проекти е подходяща, включително многогодишната стратегическа цел и съответствието ѝ с проектното ИТ портфолио. ЕЦБ признава важноста на многогодишната ИТ стратегия, която обхваща не само ИТ проекти, но и цялостното функциониране на ИТ. Това обяснява създаването от ЕЦБ на Стратегически ИТ план, въведен през 2009 г. Стратегическото преразглеждане на информационните системи, което стартира през юли 2008 г., въвежда Стратегическия ИТ план за 2009–2013 г. Неговите Стратегически ИТ цели и свързаните с тях ИТ инициативи са одобрени през май 2009 г. (втори етап от стратегическото

преразглеждане), а Стратегическият ИТ план за 2009–2013 г. – през август 2009 г. (като част от третия етап на стратегическото преразглеждане).

#### Препоръка 2

Съгласно коментарите на ЕЦБ по параграфи 18 и 61 от Доклада на ЕСП, ЕЦБ е на мнение, че въведената рамка за управление на ИТ за планиране, разпределение на ресурсите и мониторинг на ИТ проекти е адекватна. За цялостното функциониране на ИТ, включително несвързаните с проекти дейности, съществува подробен документ, включващ целите, задачите, показателите за изпълнение и действията; сфера на усъвършенстване е засилването на съгласуваността между отделните действия и свързаните с това финансови разходи, ако е необходимо.

#### Препоръки 3, 4 и 5

ЕЦБ приема препоръки 3, 4 и 5.

#### Препоръка 6

ЕЦБ започна да създава база данни/регистър на придобития опит, който ще бъде предоставен на ръководителите на проекти и на Групите за управление на проекти. Тя ще се използва от Генерална дирекция „Човешки ресурси, бюджет и организация“ при изготвяне на оценка по проекта за Комисията за управление на проекти.

#### Изпълнение на препоръките

Препоръка 1 вече е изпълнена. Препоръка 2 в голямата си част е изпълнена през 2008 г., а останалата част (както се посочва в отговора ни по-горе) ще бъде окончателно изпълнена до края на 2010 г. Препоръки 3–6 ще бъдат изпълнени до края на 2010 г.