

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie z kontroli skuteczności zarządzania Europejskiego Banku Centralnego za rok budżetowy 2005, wraz z odpowiedziami Europejskiego Banku Centralnego

(2007/C 313/01)



(© www.LAUBlab.com)

Wizualizacja przyszłej siedziby EBC

WSTĘP

1. Trybunał prowadzi kontrolę skuteczności zarządzania Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) na mocy art. 27 ust. 2 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) oraz EBC⁽¹⁾. Wybrany przedmiotem kontroli za rok budżetowy 2005 było zarządzanie projektem nowej siedziby EBC (projekt NEP — z ang. *New ECB Premises*). Trybunał przeprowadził także kontrolę uzupełniającą dotyczącą skuteczności polityki kadrowej w EBC.

NOWA SIEDZIBA EBC

2. EBC zamierza wybudować swoją nową siedzibę we Frankfurcie na terenie „Grossmarkthalle” (dawnego rynku hurtowego). Na nową siedzibę EBC o powierzchni około 186 000 m² złożą się zabytkowe budynki oraz wieżowiec biurowy o wysokości około 185 m. Jego obecny budżet wynosi około 850 mln euro, w tym około 500 mln euro przeznaczonych na koszty budowy⁽²⁾.

3. Celem kontroli Trybunału była ocena skuteczności zarządzania projektem NEP oraz jego zgodności z obowiązującymi zasadami. Trybunał zbadał, czy EBC:

- utworzył skuteczną strukturę planowania i organizacji,
- utworzył właściwe ramy zarządzania ryzykiem, monitorowania, kontroli i sprawozdawczości, biorąc pod uwagę złożoność projektu NEP,
- zastosował właściwe procedury przetargowe w ramach projektu NEP, zgodne z ogólnymi obowiązującymi zasadami.

4. Kontrola objęła okres od września 2001 r. do sierpnia 2006 r., ale nie dotyczyła konkursu na projekt budynku oraz technicznych aspektów specyfikacji ustalonych przez EBC. Podczas kontroli uwzględniono także późniejsze postępy w projekcie NEP.

Struktura planowania i organizacji

5. Struktura organizacyjna utworzona dla projektu NEP umożliwia spełnienie obecnych potrzeb EBC. Strukturę tę utworzono przed podjęciem ostatecznej decyzji o budowie oraz ustaleniem szczegółowych specyfikacji budowlanych w grudniu 2005 r.

⁽¹⁾ Artykuł 27 ust. 2 stanowi, że: „Postanowienia art. 248 Traktatu stosują się tylko do badania skuteczności zarządzania EBC”. Postanowienia instytucjonalne dotyczące Europejskiego Banku Centralnego zawarto w art. 110 Traktatu WE.

⁽²⁾ Na podstawie cen z 2005 r.

6. W 2001 r. wstępnie zaplanowano ukończenie projektu na trzeci kwartał 2008 r. Od tego czasu termin zakończenia przesunięto na koniec 2011 r.⁽³⁾ Główną przyczyną było wprowadzenie dwóch nieprzewidzianych wcześniej etapów: etapu oceny i etapu optymalizacji. Po etapie oceny trwającym 10 miesięcy nastąpił 13-miesięczny etap optymalizacji, podczas którego udało się zmniejszyć koszty o 30 %. Jednakże opóźnienie w ukończeniu projektu spowodowało dodatkowe koszty wynajmu.

Zarządzanie ryzykiem, monitorowanie, kontrola i sprawozdawczość

7. EBC opracował i wprowadził właściwą i spójną strategię monitorowania, kontroli i sprawozdawczości.

8. Jeśli chodzi o zarządzanie ryzykiem, utworzono wprawdzie jego ramy, ale w rejestrze ryzyka stwierdzono pewne uchybienia. Do sierpnia 2006 r. Trybunał dokonał przeglądu rejestru ryzyka, utworzonego do celów projektu NEP. Przy każdej pozycji w rejestrze podano opis, potencjalny wpływ, działanie, osobę/jednostkę odpowiedzialną oraz status. EBC umieścił w rejestrze ponad 100 potencjalnych kategorii ryzyka uszeregowanych według skali od 1 (mały wpływ i niskie prawdopodobieństwo) do 25 (duży wpływ i wysokie prawdopodobieństwo).

9. Rejestr nie zawsze jednak pozwalał wyraźnie określić najbardziej ryzykowne elementy, prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz ramy czasowe; główne kategorie ryzyka nie zawsze opisywano spójnie i czasami mylono je z podkategoriami ryzyka⁽⁴⁾. Ponadto różne kategorie ryzyka zagrażające reputacji EBC były rozproszone po całym rejestrze i czasem zaklasyfikowane na stosunkowo niskiej pozycji⁽⁵⁾, a w niektórych przypadkach w rejestrze umieszczono tylko podkategorię ryzyka lub pominięto ryzyko główne.

Przetargi

10. Ogólne zasady i procedury przetargowe stosowane przez EBC do udzielania zamówień związanych z projektem NEP były właściwe. Jednakże zasady te nie przewidywały procedury formalnego odwołania i nie określały kryteriów wykluczania rażąco tanich ofert. Mimo że EBC stara się spełniać wymogi dyrektywy UE⁽⁶⁾, progi nie były regularnie aktualizowane, jak wymagają przepisy tej dyrektywy.

⁽³⁾ Harmonogram realizacji projektu przedstawiono w załączniku.

⁽⁴⁾ Na przykład ryzyko zaklasyfikowane pod nr 4 „Jednorazowa przeprowadzka w grudniu 2011 r. jest niemożliwa ze względu na podstawową działalność” jest mniej znaczące i stanowi podkategorię ryzyka nr 13 „Przeprowadzka do nowego budynku jest opóźniona (przyczyna nieistotna) — konieczne jest przedłużenie umów najmu — przedłużenie czasu i zwiększenie kosztów”.

⁽⁵⁾ Na przykład ryzyko „Nielegalnego zatrudniania przez wykonawców/podwykonawców”, które zaklasyfikowano pod nr 43.

⁽⁶⁾ Dyrektywa w sprawie europejskich zamówień publicznych (dyrektywa nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, która powinna być zostać wdrożona do dnia 31 stycznia 2006 r.) nie jest stosowana bezpośrednio, ponieważ dyrektywy są skierowane do państw członkowskich.

11. Ogólnie rzecz biorąc, zamówienia na potrzeby NEP były zgodne z zasadami i procedurami EBC, ale punktacja w ocenie ofert była czasami niejasna i oparta na podkryteriach, których nie przewidziano wyraźnie jako kryteriów oceny. Ponadto, chociaż większość zwolnień była należycie udzielona i uzasadniona, w niektórych przypadkach uzasadnienie zwolnienia budziło wątpliwości lub nie było oficjalnie udokumentowane.

12. W przypadku niektórych przetargów nie ma dostępnych dowodów, że zawsze uzyskiwano najlepszy stosunek jakości do ceny. W kilku spośród tych przetargów nie określono dostatecznie wyraźnie dokładnego zakresu usług będących przedmiotem zamówienia, między ofertami występowały znaczne różnice, a oferentom wybranym do procedury negocjacyjnej pozwolono później znacznie zmodyfikować oferty.

13. Trybunał stwierdził uchybienia w prowadzonej przez EBC kontroli procedur przetargowych związanych z pracą doradców zewnętrznych. W jednym przypadku nie istniały dowody przeprowadzenia przez EBC kontroli punktacji ofert. W innym przypadku przetarg był prowadzony głównie przez zewnętrzniego kierownika projektu, a uczestnictwo EBC nie jest wyraźnie udokumentowane.

Wnioski i zalecenia

14. Mimo że początkowo wyznaczony termin ukończenia projektu był zbyt optymistyczny, ogólnie rzecz biorąc EBC utworzył właściwą strukturę organizacyjną pozwalającą spełnić jego obecne potrzeby i zdołał znacznie obniżyć całkowity szacowany koszt. EBC utworzył właściwe ramy monitorowania, kontroli i sprawozdawczości na potrzeby projektu NEP. Chociaż dla

projektu NEP wprowadzono specjalne ramy zarządzania ryzykiem, stwierdzono pewne uchybienia związane z rejestrem ryzyka. Główne stwierdzone uchybienia w projekcie dotyczyły realizacji procedur przetargowych na potrzeby NEP, ponieważ w niektórych przypadkach zasady i procedury przetargowe ustalone przez EBC nie były w pełni przestrzegane.

15. Trybunał zaleca EBC:

- dalsze ulepszenie systemu zarządzania ryzykiem w ramach projektu NEP,
- wzmocnienie własnej kontroli procesu udzielania zamówień i dopilnowanie, aby w pełni przestrzegano zasad i procedur przetargowych.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z KONTROLĄ POLITYKI KADROWEJ

16. Trybunał przeprowadził także kontrolę uzupełniającą do kontroli z 2004 r. dotyczącej skuteczności polityki kadrowej w EBC.

17. Poczyniono znaczne postępy w zakresie ogólnych ram polityki kadrowej, a zwłaszcza w określaniu strategii komunikacji w tej dziedzinie. Inne zalecenia były nadal w trakcie realizacji, np. określenie kluczowych wskaźników wyników dla wszystkich obszarów działalności. Ponadto na 2008 r. przesunięto wprowadzenie nowej wersji systemu informatycznego mającej zwiększyć wiarygodność i kompletność danych dotyczących urlopów pracowników i nieobecności w pracy. Nie ustalono jeszcze niektórych specjalnych wytycznych i procedur, takich jak wytyczne dotyczące pracy w niepełnym wymiarze czasu i procedury dyscyplinarne.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK

REALIZACJA PROJEKTU NEP

Etap konkursu			Etap optymalizacji	Etap planowania	Etap budowy		Zajęcie budynku
Listopad 2002 — grudzień 2004			Styczeń 2005 — luty 2006	Marzec 2006 — listopad 2008	Styczeń 2008 — grudzień 2011		Koniec 2011 r.
Etap konkursu (I część)	Etap konkursu (II część)	Etap oceny (III część)	Etap optymalizacji	Planowanie wstępne Planowanie szczegółowe Planowanie do celów uzyskania pozwolenia na budowę Planowanie przetargu	Wstępne roboty budowlane	Główne roboty budowlane	
Międzynarodowy konkurs — 80 uczestników	Międzynarodowy konkurs — 12 uczestników Przyznanie I nagrody	3 uczestników	Optymalizacja projektu poprzez znaczne zmniejszenie kosztów	Planowanie projektowe o różnym stopniu szczegółowości, przygotowanie i złożenie wniosku o pozwolenie na budowę, przygotowanie przetargów na budowę	Roboty przygotowawcze	Budowa nowych budynków	Przeprowadzka
Wieżowiec 150 m	Wieżowiec 150 m	Wieżowiec podwyższony do 180 m	Wieżowiec 180 m	Wieżowiec 185 m			

(Źródło: Europejski Bank Centralny)

ODPOWIEDZI EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Europejski Bank Centralny (EBC) z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok finansowy 2005, w którym uznano, że EBC utworzył właściwą strukturę organizacyjną dla projektu budowy nowej siedziby EBC (projekt NEP — z ang. *New ECB Premises*) pozwalającą na realizację bieżących potrzeb EBC, a także wprowadził właściwe i spójne ramy monitorowania, kontroli i sprawozdawczości. EBC z zadowoleniem odnotowuje również fakt, że Trybunał Obrachunkowy uznał ogólne zasady i procedury przetargowe stosowane przy udzielaniu zamówień związanych z projektem NEP za właściwe.

EBC przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału i propozycje usprawnień. Poniżej przedstawiono stanowisko EBC w odniesieniu do poszczególnych ustaleń.

Punkty 7–9: Rejestr ryzyka jest instrumentem ewoluującym i podlega okresowej aktualizacji. EBC przyjął do wiadomości uwagi Trybunału i uwzględnił je w międzyczasie.

Punkt 10: ECB ogłosił uaktualnione zasady udzielania zamówień w decyzji EBC z dnia 3 lipca 2007 r. określającej zasady udzielania zamówień publicznych. Wprowadzono w niej procedurę odwoławczą, zdefiniowano „oferty rażąco niskie” oraz zaktualizowano kwoty progowe zgodnie z dyrektywą UE stanowiącą jej podstawę. W celu zapewnienia, że ewentualne zmiany do dyrektywy będą uwzględniane w sposób właściwy i terminowy, będą one regularnie monitorowane.

Punkt 11: EBC zachowuje przejrzystość, publikując główne kryteria oceny w dokumentacji przetargowej („Ogłoszenie o zamówieniu” dla zamówień publicznych i „Zapytanie ofertowe” dla procedury bez publikacji ogłoszenia). W jednym przypadku sformułowania użyte w raporcie z oceny ofert nie w pełni pokrywały się z opublikowanymi podkryteriami oceny. Podstawą punktacji są natomiast opublikowane kryteria.

Punkt 12: Standardowa dokumentacja procesu przetargowego generalnie obejmuje szczegółowe raporty z oceny ofert, oceny techniczne, kosztorysy, protokoły ze spotkań negocjacyjnych oraz posiedzeń Komitetu Zamówień Publicznych. Dokumentują one przebieg procedur przetargowych i stanowią dowód uzyskania najlepszej relacji jakości do ceny dla wszystkich przetargów.

Punkt 13: Pracownicy EBC sprawowali pełną kontrolę nad przebiegiem procesu przetargowego. Rola zewnętrznego kierownika projektu ograniczała się do wspierania, organizowania i dokumentowania procesu oceny ofert. Wszelkie decyzje o udzieleniu zamówienia zostały podjęte przez EBC. Znowelizowane normy dokumentacji zapewniają, że obecnie kontrola EBC nad przebiegiem przetargów jest jasno udokumentowana.

Działania pokontrolne dotyczące polityki kadrowej: EBC wyraża wolę dalszego wdrażania kluczowych elementów swojej polityki kadrowej.