

IV

(Pranešimai)

EUROPOS SAJUNGOS INSTITUCIJŲ IR ORGANŲ PRANEŠIMAI

AUDITO RŪMAI

**Ataskaita apie Europos centrinio banko valdymo efektyvumą 2005 finansiniais metais,
su Europos centrinio banko atsakymais**

(2007/C 313/01)



(© www.LAUBlab.com)

Būsimosios Europos centrinio banko būstinės vaizdas

ĮVADAS

1. Pagal protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statuto 27 straipsnio 2 dalį ⁽¹⁾ Audito Rūmai atlieka Europos centrinio banko (ECB) valdymo efektyvumo auditą. Pasirinkta 2005 finansinių metų audito tema – naujų ECB pastatų (NEP) projekto valdymas. Audito Rūmai taip pat atliko ECB žmogiškųjų išteklių politikos efektyvumo tolesnių veiksmų auditą.

NAUJI ECB PASTATAI

2. ECB savo naujus pastatus statys Frankfurte, „Grossmarkthalle“ (buvusi didmeninės prekybos prekyvietė) žemės sklype. Nauji ECB 186 000 kvadratinėjų metrų plotą užimantys pastatai sujungs istorinius pastatus su 185 metrų aukščio biurų pastatu. Dabartinis biudžetas siekia maždaug 850 milijonų eurų, iš kurių statybos sąnaudos sudaro maždaug 500 milijonų eurų ⁽²⁾.

3. Audito Rūmų audito tikslas – įvertinti NEP projekto valdymo efektyvumą ir nustatyti, kaip yra laikomasi taikomų taisyklių. Audito Rūmai įvertino, ar ECB:

- įgyvendino efektyvų planavimą ir organizacinę struktūrą,
- įdiegė tinkamą rizikos valdymo, priežiūros, kontrolės ir ataskaitų rengimo sistemą, atsižvelgiant į NEP projekto sudėtingumą,
- pritaikė adekvacias NEP projektui taikomas viešųjų pirkimų procedūras, atsižvelgiant į bendrąsias taikomas taisykles.

4. Audito metu buvo peržiūrėtas laikotarpis nuo 2001 m. rugsėjo mėn. iki 2006 m. rugpjūčio mėn., tačiau auditas neapėmė pastato projekto atrankos konkurso ir ECB nustatytų specifikacijų techninių aspektų. Audito metu buvo taip pat atsižvelgta į tolesnę NEP projekto raidą.

Planavimas ir organizacinė struktūra

5. Sukurta organizacinė NEP projekto struktūra sudarė galimybę ECB patenkinti savo dabartinius poreikius. Ši struktūra buvo sukurta prieš priimant 2005 m. gruodžio mėn. galutinį sprendimą pradėti statybas, taip pat – nustatant išsamią pastatų specifikaciją.

⁽¹⁾ 27 straipsnio 2 dalis skelbia: „Sutarties 248 straipsnio nuostatos taikomos tik Europos centrinio banko vadovybės veiklos efektyvumui tirti“. Europos centriniam bankui taikomos institucijų nuostatos įtrauktos į EB sutarties 110 straipsnį.

⁽²⁾ 2005 m. kainomis.

6. 2001 m. iš pradžių buvo planuota projektą užbaigti 2008 m. trečiąjį ketvirtį. Vėliau baigimo terminas buvo atidėtas iki 2011 m. pabaigos ⁽³⁾. Taip atsitiko daugiausia dėl dviejų iš anksto nenumatytų etapų – peržiūros etapo ir optimizavimo etapo – įtraukimo. Po 10 mėnesių trukusio peržiūros etapo prasidėjo 13 mėnesių trukmės optimizavimo etapas, kurio metu projekto sąnaudų sąmata buvo sumažinta 30 %. Tačiau delsiant baigti projektą susidaro papildomų nuomos sąnaudų.

Rizikos valdymas, priežiūra, kontrolė ir ataskaitų rengimas

7. ECB sukūrė ir įgyvendino tinkamą ir nuoseklią priežiūros, kontrolės ir ataskaitų rengimo strategiją.

8. Kai dėl rizikos valdymo, nors rizikos valdymo sistema buvo įdiegta, pastebėti keli rizikos registro trūkumai. Iki 2006 m. rugpjūčio mėn. Audito Rūmai peržiūrėjo NEP projektui sukurta rizikos registrą, kuriame registruojama kiekvieno elemento aprašymas, galimas poveikis, veiksmas, atsakingas asmuo ir būseną. ECB rizikos registre buvo surikiuota daugiau kaip šimtas galimos rizikos rūšių, joms priskiriant lygius – nuo 1 (mažas poveikis ir maža tikimybė) iki 25 (didelis poveikis ir didelė tikimybė).

9. Šiame registre ne visuomet buvo aiškiai atspindėti rizikingiausi elementai, jų įvykimo tikimybė ir laikotarpis: rizikos rūšys ne visada buvo aprašytos išsamiai ir kartais buvo sujungtos su rizikos porūšiais ⁽⁴⁾. Be to, rizikos registre buvo išsklaidytos įvairios reputacijos rizikos rūšys, kartais esančios santykinai žemoje įvertinimo vietoje ⁽⁵⁾, o kai kuriais atvejais registre buvo įrašytas tik rizikos porūšis arba pagrindinė rizikos rūšis buvo neįrašyta.

Viešieji pirkimai

10. Bendros ECB viešųjų pirkimų taisyklės ir procedūros, kurios buvo taikytos NEP projekto viešiesiems pirkimams, buvo adekvačios. Tačiau šios taisyklės nenustatė formalios apeliacijos procedūros ir neapibrėžė kriterijų, kuriais būtų remiamasi atmetant neįprastai mažų sumų pasiūlymus. Nors ECB deda pastangas, kad būtų laikomasi ES Direktyvos ⁽⁶⁾ reikalavimų, vertės ribos nebuvo sistemingai atnaujinamos, kaip reikalaujama direktyvoje.

⁽³⁾ Projekto vykdymo tvarkaraštis pateiktas *priede*.

⁽⁴⁾ Pavyzdžiui, ketvirtoje vietoje esanti rizikos rūšis – „dėl pagrindinės veiklos 2011 m. gali nepavykti atlikti didelio masto persikraustymo“ – yra mažiau pavojinga už kitą tryliktoje vietoje esančią rizikos rūšį – „persikėlimas į naująjį pastatą bus atidėtas (dėl bet kurių priežasčių) – galiojančios nuomos sutartys privalės būti pratęstos – ilgesnis delsimas didins sąnaudas“ – ir yra šios rūšies porūšis.

⁽⁵⁾ Pavyzdžiui, rizikos rūšis „rangovai ir (arba) subrangovai neteisėtai samdo darbininkus“, kuri buvo 43 vietoje.

⁽⁶⁾ Viešųjų pirkimų direktyva (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo; ši Direktyva vėliausiai turėjo būti įgyvendinta iki 2006 m. sausio 31 d.) nėra tiesiogiai taikoma, nes direktyvos yra skirtos valstybėms narėms.

11. Apskritai atliekant NEP viešuosius pirkimus buvo laikomasi ECB taisyklių ir procedūrų, tačiau vertinimas balais kartais buvo neaiškus ir pagrįstas pakriterijais, kurie nebuvo aiškiai priskirti vertinimo kriterijams. Be to, nors dauguma viešųjų pirkimų išimčių yra tinkamai patvirtinamos ir pagrindžiamos, kai kuriais atvejais išimties pagrindimas buvo abejotinas ar formaliai neparšytas dokumentuose.

12. Kai kurių konkursų atveju negalima gauti įrodymų, kad lėšos buvo visuomet panaudotos optimaliai. Kai kuriais atvejais tiksli konkurso skelbime nurodytų paslaugų apimtis nebuvo pakankamai aiški, pasiūlymai smarkiai skyrėsi, o į derybas pakviestiems konkurso dalyviams vėliau buvo leista ženkliai pakeisti savo pasiūlymus.

13. Audito Rūmai aptiko ECB viešųjų pirkimų patikrų, susijusių su išorės konsultantų darbu, trūkumų. Vienu atveju nebuvo galima atsekti, kaip buvo atliktos ECB pasiūlymų įvertinimo balais patikros. Kitu atveju viešųjų pirkimų procesas buvo daugiausia vykdomas išorės projekto vadovo, o aiškių įrodymų apie ECB dalyvavimą nebuvo.

Išvados ir rekomendacijos

14. Nors pradinis projekto pabaigos terminas buvo per daug optimistinis, apskritai ECB sukūrė adekvačią organizacinę struktūrą savo dabartiniams poreikiams patenkinti ir sugebėjo ženkliai sumažinti bendrą sąnaudų sąmatą. ECB įdiegė NEP projektui skirtą tinkamą priežiūros, kontrolės ir ataskaitų rengimo sistemą. Nors buvo įdiegta specifinė NEP projektui skirta rizikos valdymo

sistema, buvo aptikti kai kurie rizikos registro trūkumai. Svarbiausi projekto trūkumai buvo susiję su NEP viešaisiais pirkimais, nes kai kuriais atvejais nebuvo laikomasi visų ECB viešųjų pirkimų taisyklių ir procedūrų.

15. Audito Rūmai rekomenduoja ECB:

- ir toliau tobulinti NEP projekto rizikos valdymą,
- pagerinti ECB atliekamas viešųjų pirkimų proceso patikras ir užtikrinti, kad būtų laikomasi visų viešųjų pirkimų taisyklių ir procedūrų.

ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ TOLESNIŲ VEIKSMŲ AUDITAS

16. Audito Rūmai atliko tolesnių veiksmų auditą, susijusį su 2004 m. Audito Rūmų atliktu ECB žmogiškųjų išteklių politikos efektyvumo auditu.

17. Kai dėl bendros žmogiškųjų išteklių sistemos, buvo pasiekta ženklios pažangos, visų pirma suformulavus žmogiškųjų išteklių komunikavimo strategiją. Su kitais aspektais susiję veiksmai vis dar buvo įgyvendinami, kaip antai pagrindinių rezultatyvumo rodiklių visoms veiklos sritims nustatymas. Be to, naujos informacinės sistemos, skirtos padidinti darbuotojų atostogų ir neatvykimo į darbą duomenų patikimumą ir išsamumą, įdiegimas buvo atidėtas iki 2008 m. Kai kurie konkretūs nurodymai ir procedūros dar nebuvo sukurtos, kaip antai darbo ne visą darbo dieną nurodymai ir drausminių procedūrų taisyklės.

Šią ataskaitą Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2007 m. lapkričio 8 d. įvykusiame Audito Rūmų posėdyje.

Audito Rūmų vardu
Pirmininkas
Hubert WEBER

PRIEDAS

NEP PROJEKTO VYKDYMAS

Konkurso etapas			Optimizavimo etapas	Planavimo etapas	Statybų etapas		Persikėlimas į patalpas
2002 m. lapkričio mėn. – 2004 m. gruodžio mėn.			2005 m. sausio mėn. – 2006 m. vasario mėn.	2006 m. kovo mėn.– 2008 m. lapkričio mėn.	2008 m. sausio mėn.– 2011 m. gruodžio mėn.		2011 m. pabaiga
Konkurso etapas (1 dalis)	Konkurso etapas (2 dalis)	Peržiūros etapas (3 dalis)	Optimizavimo etapas	Išankstinis planavimas Išsamus planavimas Statybos leidimo planavimas Konkurso planavimas	Išankstiniai statybų darbai	Pagrindiniai statybų darbai	
Tarptautinis konkursas dalyvaujant 80 dalyvių	Tarptautinis konkursas dalyvaujant 12 dalyvių 1 vietos paskyrimas	Dalyvaujant 3 dalyviams	Projekto optimizavimas ženkliai sumažinant sąnaudas	Įvairaus išsamumo lygio projekto planavimas, pasiruošimas gauti statybos leidimą ir paraiškos šiam leidimui gauti pateikimas, pasiruošimas statybos konkursams	Paruošiamieji statybų darbai	Naujų pastatų statyba	Kraustymasis
Aukštis 150 m	Aukštis 150 m	Aukštis padidinamas iki 180 m	Aukštis 180 m	Aukštis 185 m			

(Šaltinis: ECB)

EUROPOS CENTRINIO BANKO ATSAKYMAS

Europos centrinis bankas (ECB) palankiai vertina Europos Audito Rūmų 2005 finansinių metų ataskaitą. Banką džiugina Audito Rūmų nuomonė, kad ECB sukūrė organizacinę naujų ECB patalpų (NEP) projekto struktūrą, leidžiančią patenkinti dabartinius banko poreikius bei įdiegė tinkamą ir nuoseklią priežiūros, kontrolės ir ataskaitų rengimo sistemą. ECB taip pat džiugu, kad, Audito Rūmų nuomone, ECB pritaikė adekvačias NEP projektui taikomas pirkimų procedūras, atsižvelgiant į bendrąsias pirkimų taisykles ir tvarką.

ECB atsižvelgia į Audito Rūmų pastabas ir rekomendacijas, ką reikėtų patobulinti. Toliau pateikti ECB komentarai dėl konkrečių pastraipų.

7–9 pastraipos. Su NEP projektu susijęs rizikos registras nėra baigtinis ir yra reguliariai atnaujinamas. ECB atsižvelgė į Audito Rūmų pastabas ir ėmėsi atitinkamų veiksmų.

10 pastraipa. ECB paskelbė atnaujintas pirkimų taisykles oficialiame ECB sprendime (2007 m. liepos 3 d. ECB sprendimas, nustatantis pirkimų taisykles). Remiantis ES direktyva, kuria pagrįstas šis sprendimas, jame numatyta oficiali apskundimo procedūra, apibrėžti „nenormaliai žemos kainos pasiūlymai“ ir atnaujintos ribinės sumos. Bus reguliariai stebima, kad direktyvos pakeitimai būtų įtraukti, kaip ir kada to reikia.

11 pastraipa. ECB veikia skaidriai, pirkimų dokumentuose skelbdamas pagrindinius vertinimo kriterijus („Kvietimas pateikti pasiūlymus“ – viešųjų pirkimų atveju ir „Pasiūlymo prašymas“ – trijų/penkių siūlomų kainų procedūros atveju). Vienu atveju vertinimo ataskaitoje naudota formuluotė ne visiškai atitiko paskelbtus vertinimo pakriterijus. Vertinama atsižvelgiant į paskelbtus kriterijus.

12 pastraipa. Paprastai konkurso dokumentai yra šie: išsamios vertinimo ataskaitos, techniniai įvertinimai, kainų skaičiavimai, derybų susitikimų protokolai ir dokumentai iš Pirkimų komiteto posėdžių. Tokie dokumentai parodo, kaip vyko procesas ir užtikrina, kad vykdant visus konkursus būtų išrinktas geriausias ekonominis pasiūlymas.

13 pastraipa. Visas pirkimų procesas vyko jį visiškai prižiūrint ECB darbuotojams. Išorės projekto vadovo vaidmuo buvo tik prisidėti prie vertinimo proceso, jį organizuoti ir dokumentuoti. Visus su pirkimais susijusius sprendimus priėmė ECB. Atnaujinti dokumentavimo standartai dabar užtikrina, kad ECB vykdoma konkurso kontrolė būtų aiškiai dokumentuota.

Žmogiškųjų išteklių tolesnių veiksmų auditas. ECB įsipareigoja toliau įgyvendinti savo bendros žmogiškųjų išteklių sistemos pagrindines sudedamąsias dalis.