

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

СМЕТНА ПАЛАТА

Годишен доклад относно одита на ефективността на управлението на Европейската централна банка за финансовата 2005 година, придружен от отговорите на Европейската централна банка

(2007/C 313/01)



(© www.LAUBlab.com)

Снимка на бъдещото седалище на ЕЦБ

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Одитът на ефективността на управлението на Европейската централна банка (ЕЦБ) се основава на член 27.2 от Протокола за Устава на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и на Европейската централна банка (ЕЦБ) ⁽¹⁾. За предмет на одит за финансовата 2005 година беше избран проектът за новата сграда на ЕЦБ и неговото управление. Палатата също така извърши проследяване на одита относно ефикасността на политиката на ЕЦБ по отношение на човешките ресурси.

НОВАТА СГРАДА НА ЕЦБ

2. ЕЦБ планира да построи новата си сграда във Франкфурт на територията на „Großmarkthalle“ (бивш пазар за търговия на едро). Новата сграда на ЕЦБ с приблизителна площ от 186 000 м² се предвижда да съчетава старите сгради с висока около 185 м кула с офиси. Настоящият бюджет възлиза на близо 850 милиона евро, в това число около 500 милиона евро за строителни разходи ⁽²⁾.

3. Целта на одита на Палатата беше да направи оценка на ефективността на управлението на проекта за новата сграда на ЕЦБ и на спазването от страна на ЕЦБ на приложимите правила. Задачата на Палатата беше да прецени до каква степен ЕЦБ е:

- установила ефикасно планиране и организационна структура;
- създавала подходяща рамка на управление на риска, наблюдение, контрол и отчитане, като е отчела сложността на проекта за новата сграда на ЕЦБ;
- приложила правилни процедури за възлагане на поръчки в рамките на проекта за новата сграда на ЕЦБ в съответствие с приложимите правила.

4. Одитът обхваща периода от септември 2001 г. до август 2006 г., но в него не бяха включени конкурсът за архитектурен проект на новата сграда и техническите аспекти на определените от ЕЦБ спецификации. В одита също така бяха взети предвид последващите развития на проекта за новата сграда на ЕЦБ.

Планиране и организационна структура

5. Установената организационна структура за проекта за новата сграда на ЕЦБ е дала възможност на банката да посрещне текущите си нужди. Същата структура е установена, преди да бъде взето през декември 2005 г. окончателното решение за строеж, включващо подробни строителни спецификации.

⁽¹⁾ В член 27.2 се 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 член 110 от Договора за ЕО.

⁽²⁾ Изчисленията са направени въз основа на цените от 2005 г.

6. През 2001 г. завършването на проекта е било планирано за третото тримесечие на 2008 г. По-късно завършването е отложено до края на 2011 г. ⁽³⁾. Това се дължи главно на въвеждането на два етапа, които не са били предвидени в началото: етап на преразглеждане на проекта и етап на оптимизиране. Етапът на преразглеждане на проекта е продължил 10 месеца, последван от 13-месечен етап на оптимизиране, в рамките на който е постигнато намаление на разходите с 30 %. По-късното завършване на проекта обаче е довело до допълнителни разходи за наем.

Управление на риска, наблюдение, контрол и отчитане

7. ЕЦБ е разработила и изпълнила адекватна и последователна стратегия на наблюдение, контрол и отчетност.

8. По отношение на управлението на риска, макар и да е установена рамка на управление на риска, в регистъра на рисковите бяха отбелязани някои слабости. До август 2006 г. Палатата разгледа създадения за проекта за новата сграда на ЕЦБ регистър на рисковите, предоставящ следната информация за всеки вписан елемент: описание, потенциално влияние, действие, собственик и етап на изпълнение на проекта. ЕЦБ е класирала 100 потенциални риска в регистъра на рисковите, които варират от ниво 1 (слабо влияние и малка вероятност) до ниво 25 (значително влияние и голяма вероятност).

9. Регистърът не винаги дава ясна представа за най-рисковите елементи, за вероятността от тяхното настъпване и за времевата рамка: рисковите не винаги са формулирани достатъчно ясно, а понякога основни рискове биват смесвани с вторични рискове ⁽⁴⁾. Освен това различните рискове за репутацията са разпръснати из целия регистър на рисковите, като понякога са класифицирани със сравнително ниско ниво ⁽⁵⁾, а в няколко случая в регистъра е описан само вторичен риск или е пропуснат основният риск.

Обществени поръчки

10. Общите правила и процедури на ЕЦБ за възлагане на обществени поръчки, приложени в рамките на проекта за новата сграда на ЕЦБ, са задоволителни. Въпреки това в правилата не е постановена формална процедура за обжалване и не са определени критериите за изключване на извънредно ниски оферти. Макар че ЕЦБ се стреми да спази изискванията на директивата на ЕС ⁽⁶⁾, праговете не са били систематично актуализирани съгласно изискванията на директивата.

⁽³⁾ Графикът, описващ развитието на проекта, е представен в приложението.

⁽⁴⁾ Например класираният под номер 4 риск „Не е възможно да се осъществи бързо цялостно преместване през декември 2011 г. поради изпълнението на основната дейност“ е по-малко критичен и представлява вторичен риск спрямо основния риск, класиран под номер 13 „Преместването в новата сграда се отлага (независимо по каква причина) — действащите договори трябва да бъдат удължени — Увеличаване на времетраенето/разходите“.

⁽⁵⁾ Например рискът „Незаконно наемане на работа от изпълнители/подизпълнители“ е класиран под номер 43.

⁽⁶⁾ Европейската директива за обществените поръчки (Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, която е следвало да бъде изпълнена най-късно до 31 януари 2006 г.) не е пряко приложима, тъй като адресати на директивите са държавите-членки.

11. Като цяло възлагането на обществени поръчки в рамките на проекта за нова сграда на ЕЦБ отговаря на правилата и процедурите на ЕЦБ, но изчисляването на оценката на офертите понякога е неясно и е базирано на подкритерии, които не са били изрично предвидени като критерии за оценка. Освен това, докато повечето случаи на освобождаване са надлежно оторизирани и обосновани, срещат се и такива, при които причината за освобождаване е спорна или не е официално документирана.

12. За редица търгове няма налични доказателства, че във всички случаи е постигнато оптимално съотношение между стойност и цена. При някои от тези търгове обхватът на услугите, за които се провежда търгът, не е достатъчно точен и ясен, при офертите се наблюдават сериозни отклонения, а на избраните за преговори оференти по-късно е било разрешено да променят значително своите оферти.

13. Палатата откри слабости при осъществявания от ЕЦБ контрол на обществените поръчки по отношение на работата на външните консултанти. В един случай не беше възможно да бъде проследен контролът от страна на ЕЦБ върху оценката на офертите. В друг случай процесът по възлагането на обществени поръчки е бил проведен главно от външния за проекта ръководител, докато участието на ЕЦБ не е ясно доказано.

Заклучения и препоръки

14. Макар че първоначално определеното време за завършване на проекта е било твърде оптимистично, като цяло ЕЦБ е установила задоволителна организационна структура с цел да посрещне своите текущи нужди и е успяла значително да намали оценката на общата стойност на разходите. ЕЦБ е въвела адекватна рамка за наблюдение, контрол и отчитане на проекта за новата сграда на ЕЦБ. Въпреки че е била създадена специфична рамка за

управление на риска по проекта, бяха констатирани някои слабости по отношение на регистъра на рисковете. Основните наблюдавани слабости на проекта са свързани с изпълнението на възлагането на обществени поръчки, тъй като в някои случаи правилата и процедурите на ЕЦБ за обществените поръчки не са изцяло спазени.

15. Палатата препоръчва на ЕЦБ:

- да продължи да усъвършенства управлението на риска в рамките на проекта за новата сграда на ЕЦБ;
- да повиши своя контрол върху процеса на възлагане на обществени поръчки и да осигури стриктното спазване на правилата и процедурите за възлагане на обществени поръчки.

ПРОСПЕДЯВАНЕ НА ОДИТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

16. Палатата извърши проследяване на своя одит от 2004 г. относно ефикасността на политиката на ЕЦБ по отношение на човешките ресурси.

17. Постигнат е значителен напредък по отношение на общата рамка на човешките ресурси, особено при формулирането на комуникационна стратегия за човешките ресурси. Други подобрения все още са в процес на въвеждане, като например определянето на ключови показатели за изпълнение за всички бизнес сфери. Пускането в действие на новата ИТ система за повишаване на надеждността и изчерпателността на данните за отпуските и отсъствията на персонала е отложено за 2008 г. Все още не са установени някои специфични указания и процедури, като например указанията за работата на половин работно време и правилата за дисциплинарни процедури.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 8 ноември 2007 г.

За Сметната палата
Hubert WEBER
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

РАЗВИТИЕ НА ПРОЕКТА ЗА НОВАТА СГРАДА НА ЕЦБ

Етап на провеждане на конкурс			Етап на оптимизиране	Етап на планиране	Етап на изграждане		Нанасяне в сградата
ноември 2002 г. — декември 2004 г.			януари 2005 г. — февруари 2006 г.	март 2006 г. — ноември 2008 г.	януари 2008 г. — декември 2011 г.		в края на 2011 г.
Етап на провеждане на конкурс (I етап)	Етап на провеждане на конкурс (II етап)	Етап на преразглеждане (III етап)	Етап на оптимизиране	Предварително планиране Подробно планиране Планиране на разрешително за строеж Планиране на търг	Подготвителни строителни работи	Основни строителни работи	
Международен конкурс с 80 участника	Международен конкурс с 12 участника Излъчване на победител	С 3 участника	Оптимизиране на проекта чрез значително намаляване на разходите	Планиране на дизайна с различно ниво на детайлност, подготвяне и подаване на молба за разрешително за строеж, подготвяне на търговете за строеж	Подготвителни строителни работи	Изграждане на новите сгради	Преместване
Височина 150 м	Височина 150 м	Височина, увеличена на 180 м	Височина 180 м	Височина 185 м			

(Източник: ЕЦБ)

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

Европейската централна банка (ЕЦБ) приветства доклада на Европейската сметна палата (ЕСП) за финансова 2005 година и със задоволство отбелязва изразеното мнение, че ЕЦБ е създала необходимата организационна структура за проекта за новата сграда на ЕЦБ (НСЕ), с която цели да посрещне настоящите си нужди; и е установила подходяща и съгласувана рамка за мониторинг, контрол и отчетност. ЕЦБ също така е удовлетворена от оценката на Сметната палата, според която общите правила и процедури на ЕЦБ за възлагане на обществени поръчки, прилагани във връзка с дейностите по проекта за НСЕ, са подходящи.

ЕЦБ взе под внимание изложените от Палатата бележки и предложения за подобрение. По-долу са представени коментарите на ЕЦБ по отношение на конкретни параграфи от доклада.

Параграфи от 7 до 9: Регистърът на свързаните с НСЕ рискове е инструмент, който периодично се развива и преразглежда. ЕЦБ взе предвид забележките на ЕСП и междуременно предприе съответни действия.

Параграф 10: ЕЦБ публикува актуализирани правила за обществени поръчки в официално решение на ЕЦБ (Решение на ЕЦБ от 3 юли 2007 г. за определяне на правилата за възлагане на обществени поръчки). Решението въведе официална процедура за обжалване, дефинира „необичайно ниска цена на оферта“ и актуализира праговете в съответствие с директивата на ЕС, на която се основава. Ще бъде извършван редовен мониторинг, за да се гарантира, че измененията на директивата са взети предвид в необходимата форма и в подходящия момент.

Параграф 11: Доказателство за прозрачността на ЕЦБ е публикуването на основните критерии за оценка в документите за обществени поръчки („Покана за представяне на оферта“ за публични търгове, както и „Искане за предложение“ за процедурите, предвиждащи три или пет оферти). В един случай формулировката на доклада за оценка не съответства напълно на публикуваните подкритерии за оценка. Оценяването се основава на публикуваните критерии.

Параграф 12: Стандартната документация за тръжните процедури включва основно подробни доклади за оценка, техническа оценка, ценообразуване, протоколи от преговорите и документи от срещите на комисията по обществени поръчки. Тези документи са показателни за самата процедура и избирането на икономически най-изгодното предложение на всички търгове.

Параграф 13: Процедурата по възлагане на обществени поръчки винаги се е провеждала под пълния контрол на служителите на ЕЦБ. Ролята на ръководителя на външни проекти беше ограничена до съдействие, организиране и документиране на процеса на оценяване. ЕЦБ взе всички решения по обществените поръчки. Преработените стандарти, свързани с документацията, сега гарантират, че контролът на ЕЦБ над тръжната процедура е ясно документиран.

Допълнение към одита на човешките ресурси: ЕЦБ остава ангажирана с въвеждането на нови ключови елементи в рамките на своето управление на човешките ресурси.