

IV

(Informace)

INFORMACE ORGÁNŮ A INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE

ÚČETNÍ DVŮR

**Zpráva Účetního dvora o auditu provozní efektivnosti řízení Evropské centrální banky za
rozpočtový rok 2005, spolu s odpověďmi Evropské centrální banky**

(2007/C 313/01)



(© www.LAUBlab.com)

Obrázek budovy budoucího ústředí ECB

ÚVOD

1. Audit provozní efektivnosti Evropské centrální banky (ECB), jak jej provádí Účetní dvůr, vychází z čl. 27 odst. 2 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank (ESCB) a Evropské centrální banky ⁽¹⁾. Jako předmět auditu za rozpočtový rok 2005 byl zvolen projekt nových prostor ECB (dále jen projekt NP). Účetní dvůr rovněž provedl kontrolu opatření přijatých v návaznosti na audit efektivnosti politiky lidských zdrojů v ECB.

NOVÉ PROSTORY ECB

2. ECB si ve Frankfurtu na místě tzv. *Grossmarkthalle* (někdejší velkoobchodní tržnice) vybuduje nové sídlo. Nové prostory ECB o rozloze přibližně 186 000 m² propojí původní historické budovy s výškovou kancelářskou budovou (185 metrů). Současný rozpočet je přibližně 850 milionů EUR, včetně cca 500 milionů EUR na stavební náklady ⁽²⁾.

3. Cílem auditu Účetního dvora bylo posoudit provozní efektivnost řízení projektu NP a jeho soulad s příslušnými pravidly. Účetní dvůr posuzoval, zda ECB:

- vytvořila efektivní plánovací a organizační strukturu,
- zavedla vhodný rámec pro řízení rizika, monitorování, kontrolu a poskytování informací a předkládání zpráv odpovídající složitosti projektu NP,
- používala v rámci projektu NP vhodné postupy zadávání veřejných zakázek v souladu s příslušnými obecnými pravidly.

4. Audit se týkal období od září 2001 do srpna 2006, nezahrnul však soutěž na výběr projektu budovy ani technické aspekty specifikací stanovených ECB. Při auditu byl rovněž zohledněn následný vývoj projektu NP.

Plánovací a organizační struktura

5. Organizační struktura stanovená pro projekt NP umožnila ECB naplnit její aktuální potřeby. Tato struktura byla ustavena ještě před tím, než bylo v prosinci 2005 přijato konečné rozhodnutí o stavbě, včetně podrobných specifikací k budově.

⁽¹⁾ Čl. 27 odst. 2 stanoví, že „článek 248 [...] Smlouvy se vztahuje výlučně na zkoumání výkonnosti správy ECB“. Institucionální ustanovení týkající se Evropské centrální banky uvádí článek 110 Smlouvy o založení ES.

⁽²⁾ Na základě cen roku 2005.

6. V roce 2001 se dokončení projektu původně plánovalo na třetí čtvrtletí roku 2008. Později bylo dokončení odloženo na konec roku 2011 ⁽³⁾. Stalo se tak zejména z důvodu zavedení dvou fází, s nimiž se původně nepočítalo: fáze revize a optimalizační fáze. Revize trvala deset měsíců a po ní následovala optimalizační fáze v délce třinácti měsíců, během níž došlo ke 30 % snížení nákladů. Zpoždění při dokončování projektu však vede ke vzniku dalších nákladů na nájemné.

Řízení rizika, monitorování, kontrola a poskytování informací a předkládání zpráv

7. ECB vypracovala a zavedla vhodnou a koherentní strategii pro monitorování, kontrolu a poskytování informací a předkládání zpráv.

8. Pokud jde o řízení rizika, ECB zavedla rámec řízení rizika, Účetní dvůr však v registru rizik zjistil jisté nedostatky. Do srpna 2006 Účetní dvůr přezkoumal registr rizik, který byl ustaven pro projekt NP a který u každé položky uvádí popis, potenciální dopad, akci, vlastníka a stav. ECB ohodnotila více než 100 možných rizik z registru rizik na stupnici od jedné (malý dopad a malá pravděpodobnost) do pětadvaceti (velký dopad a velká pravděpodobnost).

9. Registr ne vždy umožňoval získat jasný přehled o nejrizikovějších položkách, pravděpodobnosti jejich výskytu a časovém rámci. Rizika nebyla vždy zřetelně zformulována a někdy se míšila s druhotnými riziky ⁽⁴⁾. Dále různá rizika související s poškozením dobré pověsti se v registru vyskytovala na více místech, někdy s relativně nízkou klasifikací ⁽⁵⁾; v několika případech bylo uvedeno pouze druhotné riziko nebo hlavní riziko nebylo uvedeno.

Zadávání veřejných zakázek

10. Obecná pravidla a postupy zadávání veřejných zakázek, které ECB použila při zadávání zakázek v souvislosti s projektem NP, byly přiměřené. Tato pravidla však nestanovila formální postup pro odvolací řízení ani nedefinovala kritéria pro vyloučení abnormálně nízkých nabídek. I když se ECB snaží plnit požadavky stanovené příslušnou směrnicí EU ⁽⁶⁾, prahové hodnoty nebyly systematicky aktualizovány podle požadavků směrnice.

⁽³⁾ Harmonogram projektu vývoje projektu je uveden v příloze.

⁽⁴⁾ Například riziko číslo 4 „Jednorázové stěhování v prosinci 2011 není možné s ohledem na hlavní obchodní činnosti“ je méně důležité a představuje druhotné riziko rizika uvedeného pod číslem 13 „Přestěhování do nové budovy se (z jakéhokoli důvodu) zpozdí – stávající nájemní smlouvy budou muset být prodlouženy – prodloužení doby / navýšení nákladů“.

⁽⁵⁾ Například riziko, že „Dodavatelé/subdodavatelé budou najímat pracovníky v rozporu s právními předpisy“, bylo klasifikováno jako číslo 43.

⁽⁶⁾ Tato směrnice (Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, která měla být zavedena nejpozději do 31. ledna 2006) se však na tento případ přímo nevztahuje, neboť směrnice jsou určeny členskými státy.

11. Obecně lze říci, že zadávání veřejných zakázek v rámci projektu NP bylo v souladu s pravidly a postupy ECB, nicméně bodové hodnocení bylo někdy nejasné a vycházelo z druhotných kritérií, o nichž původně nebylo výslovně řečeno, že se s nimi počítá jako s hodnotícími kritérii. Navíc i když většina výjimek byla schválena a zdůvodněna, vyskytly se případy, kdy zdůvodnění výjimky bylo sporné nebo nebylo formálně zdokumentováno.

12. U řady veřejných soutěží neexistuje žádný důkaz, že bylo vždy dosaženo optimálního využití prostředků. U některých z těchto veřejných soutěží nebyl dostatečně jasný rozsah služeb, které byly předmětem soutěže, nabídky se od sebe velmi lišily a uchazečům vybraným k dalšímu jednání bylo později umožněno, aby své nabídky významně pozměnili.

13. Účetní dvůr zjistil nedostatky v kontrolách, které ECB prováděla v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek na práci externích konzultantů. V jednom případě nebylo možné vysledovat kontroly bodování nabídek, které ECB provedla. V jiném případě organizoval zadávání veřejných zakázek hlavně externí projektový manažer, zatímco účast ECB nebyla jasně doložena.

Závěry a doporučení

14. Přestože původní načasování dokončení projektu bylo příliš optimistické, ECB celkově zavedla vhodnou organizační strukturu splňující její současné potřeby a podařilo se jí významně snížit odhad celkových nákladů. ECB v souvislosti s projektem NP zavedla vhodný rámec monitorování, kontroly, poskytování informací a předkládání zpráv. Ačkoliv byl zaveden rámec pro řízení specifických rizik projektu NP, byly zjištěny jisté nedostatky týkající se registru rizik. Hlavní zjištěné nedostatky projektu NP

se týkaly realizace zadávání veřejných zakázek; v některých případech totiž nebyly pravidla a postupy ECB pro zadávání veřejných zakázek plně respektovány.

15. Účetní dvůr doporučuje, aby ECB:

- pokračovala ve zdokonalování řízení rizika v rámci projektu NP,
- posílila svou vlastní kontrolu v rámci procesu zadávání veřejných zakázek a zajistila, aby pravidla a postupy zadávání veřejných zakázek byly respektovány ve svém plném rozsahu.

KONTROLA OPATŘENÍ PŘIJATÝCH V NÁVAZNOSTI NA AUDIT LIDSKÝCH ZDROJŮ

16. Účetní dvůr provedl kontrolu opatření přijatých v návaznosti na audit provozní efektivnosti politiky lidských zdrojů ECB z roku 2004.

17. ECB celkově dosáhla v oblasti lidských zdrojů významného pokroku, zejména definováním komunikační strategie pro oblast lidských zdrojů. Ostatní záležitosti byly stále v procesu realizace, např. definice klíčových ukazatelů výkonnosti pro všechny oblasti obchodní činnosti. Zahájení provozu nového informačního systému, jehož úkolem je posílit spolehlivost a úplnost údajů o dovolených a absencích zaměstnanců, bylo odloženo na rok 2008. Dosud nebyly zavedeny některé specifické obecné zásady a postupy, např. obecné zásady práce na zkrácený úvazek a pravidla disciplinárního řízení.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 8. listopadu 2007.

Za Účetní dvůr
Huber WEBER
předseda

PŘÍLOHA

TABULKA: VÝVOJ PROJEKTU NP

Fáze soutěže			Optimalizační fáze	Fáze plánování	Fáze výstavby		Obývání prostor
listopad 2002–prosinec 2004			leden 2005–únor 2006	březen 2006–listopad 2008	leden 2008–prosinec 2011		Konec roku 2011
Fáze soutěže (část I)	Fáze soutěže (část II)	Fáze revize (část III)	Optimalizační fáze	Předběžné plánování Podrobné plánování Plány pro stavební povolení Plány pro soutěž	Předběžné stavební práce	Hlavní stavební práce	
Mezinárodní soutěž s 80 účastníky	Mezinárodní soutěž s 12 účastníky Udělení 1. ceny	se třemi účastníky	Optimalizace projektu významným snížením nákladů	Plánování návrhu s různou mírou podrobností, příprava žádosti o stavební povolení a její podání, příprava soutěže na provedení stavby	Přípravné stavební práce	Stavba nových budov	Stěhování
Výška 150 m	Výška 150 m	Výška stavby zvýšena na 180 m	Výška 180 m	Výška 185 m			

(Zdroj: ECB)

ODPOVĚDI EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

Evropská centrální banka (ECB) vítá zprávu Evropského účetního dvora za rozpočtový rok 2005 a oceňuje rozhodnutí Účetního dvora, podle něhož ECB vytvořila pro projekt nových prostor ECB (dále jen NP) odpovídající organizační strukturu, aby mohla naplnit své aktuální potřeby, a zavedla vhodný a koherentní rámec pro monitorování, kontrolu a poskytování informací a předkládání zpráv. ECB s potěšením bere na vědomí, že Účetní dvůr považuje obecná pravidla a postupy zadávání veřejných zakázek, které ECB použila při zadávání zakázek v souvislosti s projektem NP, za přiměřené.

ECB bere připomínky a doporučení Účetního dvora na vědomí. Níže jsou uvedena vyjádření ECB ke konkrétním odstavcům.

Odstavec 7 až 9: Registr rizik pro projekt NP se stále vyvíjí a podléhá pravidelné kontrole. ECB vzala připomínky Účetního dvora na vědomí a v mezičase se jimi zabývala.

Odstavec 10: ECB zveřejnila aktualizovaná pravidla pro zadávání zakázek v oficiálním rozhodnutí ECB (rozhodnutí ECB ze dne 3. července 2007, kterým se stanoví pravidla pro zadávání zakázek). Toto rozhodnutí zavedlo formální postup pro odvolací řízení, definovalo „abnormálně nízké nabídky“ a aktualizovalo prahové hodnoty podle směrnice EU, ze které vychází. Aby se zajistilo, že změny směrnice budou v případě nutnosti příslušným způsobem zapracovány, bude probíhat pravidelné monitorování.

Odstavec 11: ECB postupuje transparentně, když zveřejňuje hlavní kritéria hodnocení v dokumentech týkajících se zadávání zakázek (v žádosti o předložení návrhu pro veřejná nabídková řízení nebo v žádosti o předložení návrhu určené třem/pěti vhodným dodavatelům). V jednom případě se znění hodnotící zprávy neshodovalo plně se zveřejněnými druhotnými kritérii hodnocení. Bodové hodnocení vychází ze zveřejněných kritérií.

Odstavec 12: Standardní dokumentace nabídkového řízení obecně obsahuje podrobné hodnotící zprávy, technická vyhodnocení, výpočty cen, zápisy z jednání a dokumentaci ze zasedání Výboru pro zadávání zakázek. Tyto dokumenty dokládají průběh řízení a dosažení optimálního využití prostředků ve všech nabídkových řízeních.

Odstavec 13: Zadávací řízení vždy probíhalo plně pod kontrolou zaměstnanců ECB. Role externího projektového manažera byla omezena na podporu, organizaci a dokumentaci procesu hodnocení. Všechna rozhodnutí o zadání zakázky přijala ECB. Revidované dokumentační standardy nyní zajišťují, že je kontrola ECB nad nabídkovým řízením jasně zdokumentována.

Kontrola opatření přijatých v návaznosti na audit lidských zdrojů: ECB je i nadále odhodlána implementovat další klíčové aspekty svého globálního rámce lidských zdrojů.