

## IV

*(Upplysningar)*

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH ORGAN

## REVISIONSRÄTTEN

**Rapport om granskningen av effektiviteten i Europeiska centralbankens förvaltning för budgetåret  
2005 samt Europeiska centralbankens svar**

(2007/C 313/01)



(© www. LAUblab.com)

ECB:s blivande huvudkontor

## INLEDNING

1. Revisionsrättens revision av Europeiska centralbankens (ECB) effektivitet baseras på artikel 27.2 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och för Europeiska centralbanken <sup>(1)</sup>. Det granskningsområde som valdes ut för budgetåret 2005 var förvaltningen av projektet för ECB:s nya byggnader (NEP). Revisionsrätten gjorde även en uppföljande revision av effektiviteten i ECB:s personalpolitik.

## ECB:S NYA BYGGNADER

2. ECB kommer att bygga sina nya lokaler i Frankfurt på området "Grossmarkthalle" (tidigare grossistmarknad). ECB:s nya byggnader på omkring 186 000 kvadratmeter kommer att vara en kombination av historiska byggnader och ett cirka 185 meter högt kontorstorn. Den nuvarande budgeten är på omkring 850 miljoner euro, varav omkring 500 miljoner euro för byggkostnader <sup>(2)</sup>.

3. Revisionsrättens revisionsmål var att bedöma effektiviteten i förvaltningen av NEP-projektet och hur projektet överensstämmer med tillämpliga regler. Revisionsrätten bedömde huruvida ECB

- hade upprättat en effektiv planerings- och organisationsstruktur,
- hade angett en lämplig ram för riskförvaltning, övervakning, kontroll och rapportering med hänsyn till NEP-projektets komplexitet,
- tillämpade lämpliga förfaranden för upphandlingar inom NEP-projektet som överensstämmer med de tillämpliga allmänna reglerna.

4. Vid revisionen granskades perioden från september 2001 till augusti 2006, men tävlingen för valet av byggnadens design liksom de tekniska aspekterna av ECB:s specifikationer ingick inte. Vid revisionen togs också hänsyn till senare utvecklingar av NEP-projektet.

## Planerings- och organisationsstruktur

5. Den fastställda organisationsstrukturen för NEP-projektet gjorde det möjligt för ECB att uppfylla sina nuvarande behov. Denna struktur hade fastställts innan det slutliga beslutet att bygga, med detaljerade byggnadsspecifikationer, fattades i december 2005.

<sup>(1)</sup> Enligt artikel 27.2 ska "artikel 248 i detta fördrag [...] endast tillämpas vid granskning av effektiviteten i ECB:s förvaltning". De institutionella bestämmelserna för Europeiska centralbanken finns i artikel 110 i EG-fördraget.

<sup>(2)</sup> Baserat på 2005 års priser.

6. År 2001 planerades projektet vara slutfört till det tredje kvartalet 2008. Sedan dess har slutförandet skjutits upp till slutet av 2011 <sup>(3)</sup>. Detta beror främst på att två faser har införts som ursprungligen inte var planerade: en granskningsfas och en optimeringsfas. Granskningsfasen varade 10 månader och följdes av en optimeringsfas på 13 månader under vilken kostnaderna minskades med 30 %. Förseningen av projektets slutförande leder dock till ytterligare hyreskostnader.

## Riskförvaltning, övervakning, kontroll och rapportering

7. ECB har utarbetat och infört en lämplig och konsekvent strategi för övervakning, kontroll och rapportering.

8. När det gäller riskförvaltningen har en ram för riskförvaltning fastställts, men vissa brister noterades när det gäller riskregistret. Fram till augusti 2006 gick revisionsrätten igenom den lista på risker som fastställts för NEP-projektet och gjorde för varje post en detaljerad genomgång med en beskrivning, den potentiella inverkan, åtgärd, ägare och status. ECB hade rangordnat över 100 potentiella risker i riskregistret med risknivåer från 1 (låg inverkan och låg sannolikhet) till 25 (hög inverkan och hög sannolikhet).

9. Registret gav inte alltid en tydlig bild av de mest riskfyllda posterna, sannolikheten för att de skulle inträffa och tidsramen. Riskerna hade inte alltid formulerats på ett konsekvent sätt och blandades ibland samman med delrisker <sup>(4)</sup>. Vidare var de olika riskerna beträffande anseende spridda över riskregistret och hade ibland en relativt låg ranking <sup>(5)</sup>, och i flera fall hade endast en delrisk listats i registret eller så hade huvudrisken inte tagits med.

## Upphandling

10. ECB:s allmänna regler för upphandling och de förfaranden som tillämpades för upphandlingsverksamheten i samband med NEP-projektet var tillräckliga. I reglerna angavs dock inget förfarande för överklagande, och kriterierna för att utesluta onormalt låga anbud var inte fastställda. Även om ECB:s strävan är att uppfylla kraven i EU-direktivet <sup>(6)</sup> uppdaterades inte tröskelvärdena systematiskt i enlighet med direktivets krav.

<sup>(3)</sup> Tidtabellen över projektets utveckling visas i bilagan.

<sup>(4)</sup> Till exempel är den risk som rankas som nummer 4 "En enda stor flytt i december 2011 är inte möjlig på grund av kärnverksamheten" mindre kritisk, och den är en delrisk till den risk som rankas som nummer 13 "Flytten till den nya byggnaden försenas (oavsett orsak) – befintliga hyreskontrakt måste förlängas – tids/kostnadsförlängning".

<sup>(5)</sup> Till exempel risken att "Entreprenörer eller underleverantörer använder illegal arbetskraft" som rankades som nummer 43.

<sup>(6)</sup> Europadirektivet för offentlig upphandling (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster, som skulle ha varit infört senast den 31 januari 2006) är inte direkt tillämpligt eftersom direktiv är riktade till medlemsstaterna.

11. I allmänhet följde NEP-upphandlingarna också ECB:s regler och förfaranden, men rankingen var ibland oklar och baserades på delkriterier som inte tydligt hade angivits som utvärderingskriterier. Även om flertalet undantag hade godkänts och motiverats korrekt fanns det fall där motiveringen för undantag kunde ifrågasättas eller inte hade dokumenterats formellt.

12. För ett antal anbudsinfordringar finns inga tillgängliga bevis för att man alltid fick mest valuta för pengarna. Vid några av dessa anbudsinfordringar var inte den exakta omfattningen av de aktuella tjänsterna tillräckligt tydligt angiven, anbuderna hade stora avvikelser och de anbudsgivare som valdes ut för förhandlingar fick senare tillåtelse att göra väsentliga ändringar i sina anbud.

13. Revisionsrätten fann brister i ECB:s kontroller av upphandlingar som gällde externa konsulter arbete. I ett fall kunde de kontroller ECB gjort av rankingen av anbud inte spåras. I ett annat fall sköttes upphandlingsprocessen till största delen av den externa projektförvaltaren och det fanns inga tydliga bevis på ECB:s deltagande.

#### **Slutsatser och rekommendationer**

14. Även om den ursprungliga tidsplanen för slutförandet av projektet var alltför optimistisk har ECB generellt sett upprättat en tillfredsställande organisationsstruktur som svarar mot dess nuvarande behov och lyckats väsentligt sänka den övergripande kostnadsberäkningen. ECB har inrättat en lämplig ram för övervakning, kontroll och rapportering av NEP-projektet. Även om en särskild ram för riskförvaltning inrättades för NEP-

projektet påträffades några brister när det gällde riskregistret. De viktigaste bristerna i projektet gällde genomförandet av NEP-upphandlingar eftersom ECB:s regler och förfaranden för upphandling inte några fall inte respekterades fullt ut.

15. Revisionsrätten rekommenderar att ECB bör

- fortsätta att förbättra sin riskförvaltning inom NEP-projektet,
- stärka sina egna kontroller inom upphandlingsprocessen och se till att reglerna och förfarandena för upphandling respekteras fullt ut.

#### **UPPFÖLJNING AV REVISIONEN AV PERSONALPOLITIK**

16. Revisionsrätten gjorde en uppföljande revision av sin revision 2004 av effektiviteten i ECB:s personalpolitik.

17. Det har gjorts väsentliga framsteg beträffande den allmänna ramen för personalpolitiken, särskilt genom att en kommunikationsstrategi för personalpolitik har fastställts. Andra delar höll fortfarande på att genomföras, såsom att definiera nyckelresultatindikatorer för alla verksamhetsområden. Vidare har den nya versionen av datasystemet som ska göra uppgifterna om personalens semestrar och frånvaro tillförlitligare och fullständigare försenats till 2008. Vissa specifika riktlinjer och förfaranden har ännu inte fastställts, såsom riktlinjer för deltidsarbete och bestämmelser för disciplinförfaranden.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 november 2007.

*För revisionsrätten*  
Hubert WEBER  
*Ordförande*

## BILAGA

## NEP-PROJEKTETS UTVECKLING

| Tävlingsfasen                           |                                                                    |                        | Optimeringsfasen                                                 | Planeringsfasen                                                                                                          | Byggfasen               |                              | Inflyttning i lokalerna |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|
| nov 2002 – dec 2004                     |                                                                    |                        | jan 2005 – feb 2006                                              | mars 2006 – nov 2008                                                                                                     | jan 2008 – dec 2011     |                              | Slutet av 2011          |
| Tävlingsfas (Del 1)                     | Tävlingsfas (Del 2)                                                | Granskningsfas (Del 3) | Optimeringsfasen                                                 | Preliminär planering<br>Detaljplanering<br>Planering för bygglov<br>Planering för upphandling                            | Inledande byggarbeten   | Huvudsakligt byggarbete      |                         |
| Internationell tävling med 80 deltagare | Internationell tävling med 12 deltagare<br><br>Första pris utdelat | Med 3 deltagare        | Optimering av projektet genom väsentlig minskning av kostnaderna | Designplanering på olika detaljnivåer, förberedelse av och ansökan om bygglov, förberelse av upphandlingar av byggarbete | Förberedande byggarbete | Uppförandet av nya byggnader | Inflyttning             |
| Torn 150 m                              | Torn 150 m                                                         | Torn höjt till 180 m   | Torn 180 m                                                       | Torn 185 m                                                                                                               |                         |                              |                         |

(Källa: ECB)

## EUROPEISKA CENTRALBANKENS SVAR

Europeiska centralbanken (ECB) välkomnar revisionsrättens rapport för budgetåret 2005 och uttrycker sin uppskattning över revisionsrättens erkännande att ECB har etablerat en tillfredställande organisationsstruktur för projektet för ECB:s nya byggnader (NEP) som uppfyller dess nuvarande behov samt att ECB har inrättat en lämplig ram för övervakning, kontroll och rapportering av projektet. ECB uppskattar också att revisionsrätten anser att ECB:s allmänna regler för upphandling och förfaranden för upphandlingsverksamheten i samband med projektet har varit tillräckliga.

ECB noterar rättens observationer och rekommendationer för förbättringar. ECB:s kommentarer vad gäller enskilda punkter redovisas nedan.

**Punkterna 7 till 9:** NEP:s riskregister är under ständig förändring och granskas regelbundet. ECB har noterat rättens observationer och har under tiden åtgärdat dem.

**Punkt 10:** ECB har offentliggjort uppdaterade regler för upphandling i ett formellt ECB-beslut (ECB:s beslut av den 3 juli 2007 om regler för upphandling). Detta beslut införde ett förfarande för överklaganden, fastställde "onormalt låga anbud" och uppdaterade tröskelvärdena i enlighet med det EU-direktiv som det grundar sig på. Regelbunden övervakning kommer att ske för att säkerställa att förändringar till direktivet införlivas när så är nödvändigt.

**Punkt 11:** ECB är transparent och offentliggör de viktigaste utvärderingskriterierna i upphandlingsdokumenten ("Anbudsinfordran" för offentliga anbudsförfaranden samt "förslagsinfordran" i förbindelse med utbudsprocedurer med tre till fem anbudssökande). I ett fall stämmer inte utvärderingsrapportens formulering helt överens med de offentliggjorda utvärderingskriterierna. Rankningen utgår från de offentliggjorda kriterierna.

**Punkt 12:** Standarddokumenten för anbudsförfarandena innefattar i allmänhet detaljerade utvärderingsrapporter, tekniska bedömningar, prisberäkningar, protokoll från förhandlingarna och dokumentation från upphandlingskommitténs möten. Dessa dokument styrker att processen har lett fram till den bästa kombinationen av kvalitet och pris i alla anbud.

**Punkt 13:** Upphandlingsprocessen kontrollerades alltid fullt ut av ECB:s personal. Den externa projektförvaltarens roll begränsades till stöd, organisation och dokumentation av utvärderingsprocessen. Alla upphandlingsbeslut fattades av ECB. Reviderade dokumenteringsstandarder säkerställer nu att ECB:s kontroll över anbudsförfarandena dokumenteras tydligt.

**Uppföljning av revisionen av personalpolitiken:** ECB står fast vid sitt åtagande att genomföra fler viktiga komponenter i det övergripande ramverket för personalpolitiken.