

IV

*(Tájékoztatások)*AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK

**Éves jelentés az Európai Központi Bank ügyvezetése hatékonyságával kapcsolatos,
a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó ellenőrzésről, az Európai Központi Bank válaszaival együtt**

(2007/C 313/01)



(© www.LAUBlab.com)

Az Európai Központi Bank leendő székháza

BEVEZETÉS

1. Az Európai Központi Bank (EKB) ügyvezetésének hatékonyságát az Európai Számvevőszék a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 27.2. cikkének értelmében ellenőrzi ⁽¹⁾. A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó ellenőrzése tárgyául a Számvevőszék a New ECB Premises („Új EKB-székház”, NEP) projekt irányítását választotta. Sor került az EKB emberierőforrás-politikájának (EEP) hatékonyságára vonatkozó korábbi számvevőszéki vizsgálat során tett megállapítások utólagos ellenőrzésére is.

AZ ÚJ EKB-SZÉKHÁZ

2. Az Európai Központi Bank Frankfurtban, a „Grossmarkthalle” (volt nagybani piac) területén építi fel új székházát. A megközelítőleg 186 000 négyzetméteres új EKB-székház a korabeli piac épületeiből és egy 185 méter magas toronyházból áll majd. A jelenlegi költségvetés összege megközelítőleg 850 millió EUR, amiből körülbelül 500 millió EUR az építési költség ⁽²⁾.

3. A számvevőszéki ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a NEP projekt irányítását hatékonyan végzik-e, és ennek során betartják-e az alkalmazandó szabályokat. A Számvevőszék azt vizsgálta, hogy az EKB:

- hatékony tervezési és szervezeti struktúrát hozott-e létre,
- a NEP projekt összetett voltát kellően tekintetbe vevő kockázatkezelési, nyomon követési, ellenőrzési és adatszolgáltatási keretrendszert állított-e fel,
- megfelelő és az általánosan alkalmazandó szabályok szerinti eljárásokat alkalmazott-e a NEP projekt keretében történő beszerzésekre vonatkozóan.

4. Az ellenőrzés során a Számvevőszék a 2001 szeptembertől 2006 augusztusáig tartó időszakot tekintette át, nem tért ki azonban az épületre vonatkozó építészeti pályázatra, illetve az EKB által meghatározott pályázati feltételek műszaki szempontjaira. Az ellenőrzés ezenkívül figyelembe vette a NEP projekt további alakulását is.

Tervezési és szervezeti struktúra

5. A NEP projekt végrehajtásához létrehozott szervezeti struktúra révén az EKB eleget tud tenni jelenlegi igényeinek. Ezt a struktúrát még azelőtt hozták létre, hogy 2005 decemberében megszületett a részletes építési feltételeket tartalmazó, végleges építési döntés.

⁽¹⁾ A 27.2. cikk szerint „a szerződés 248. cikkének rendelkezéseit csak az EKB ügyvezetése hatékonyságának vizsgálatára kell alkalmazni”. Az Európai Központi Bankra vonatkozó intézményi rendelkezések az EK-Szerződés 110. cikkében szerepelnek.

⁽²⁾ 2005-ös árakon számolva.

6. A projekt befejezését 2001-ben eredetileg 2008 harmadik negyedévére tervezték, azóta azonban 2011 végére halasztották ⁽³⁾. Ennek oka elsősorban az, hogy a projekt időközben két, az eredeti tervben nem szereplő szakasszal bővült: a felülvizsgálati és az optimalizálási szakasszal. A felülvizsgálati szakasz 10 hónapot vett igénybe, majd az ezt követő, 13 hónapos optimalizálási szakasz során a projektköltséget 30 %-kal sikerült csökkenteni. A projekt kivitelezését érintő késedelem miatt ugyanakkor további bérleti díjak merülnek fel.

Kockázatkezelés, nyomon követés, ellenőrzés és adatszolgáltatás

7. Az EKB megfelelő és következetes nyomon követési, ellenőrzési és adatszolgáltatási stratégiát fejlesztett ki és hajtott végre.

8. Ami a kockázatkezelést illeti, bár kifejlesztettek egy kockázatkezelési keretrendszert, a kockázatok nyilvántartására vonatkozóan azonban hiányosságokra derült fény. 2006 augusztusára a Számvevőszék felülvizsgálta a NEP projekt keretében létrehozott kockázati nyilvántartást, amely valamennyi kockázatra vonatkozóan tartalmazza annak leírását, lehetséges hatását, a vonatkozó intézkedést, a tulajdonost és a jelenlegi állapotot. Az EKB a kockázati nyilvántartásban több mint 100 lehetséges kockázatot tart nyilván. A kockázati szinteket 1-től 25-ig rangsorolja (a kevésbé jelentős hatású és alacsony valószínűségű kockázatoktól a jelentős hatású és magas valószínűségű kockázatokig).

9. A nyilvántartás nem mindig mutatott egyértelmű képet a legkockázatosabb tényezőkről, azok valószínűsége és időbelisége tekintetében: előfordult, hogy a kockázatok nem következetesen határozták meg, illetve azokat összekeverték az alkockázatokkal ⁽⁴⁾. Ezenkívül a különböző, jó hírnevet veszélyeztető kockázatok rendszertelenül jelentek meg a nyilvántartásban, esetenként viszonylag alacsonyan rangsorolva ⁽⁵⁾, egyes esetekben pedig csupán egy adott alkockázat volt nyilvántartva, vagy a fő kockázatot nem tüntették fel.

Beszerezési eljárások

10. Az EKB általános, a NEP projekttel kapcsolatos beszerzési tevékenységére vonatkozóan is alkalmazott beszerzési szabályai és eljárásai megfelelőek voltak. Ugyanakkor ezek a szabályok nem rendelkeztek hivatalos fellebbezési eljárásról, és nem határozták meg a kivívóan alacsony árú ajánlatok kizárásának feltételeit. Bár az EKB törekszik arra, hogy megfeleljen az uniós irányelv követelményeinek ⁽⁶⁾, a küszöbértékeket nem frissítették az irányelvben előírt rendszerességgel.

⁽³⁾ A projekt szakaszait bemutató táblázatot a *melléklet* tartalmazza.

⁽⁴⁾ A 4. számú kockázat például a következő: „2011 decemberében egy gyorsan és egyszerre lezajló költözés lebonyolítása a fő üzleti tevékenységből adódóan nem lehetséges”. Ez a kockázat kevésbé kritikus, illetve alkockázatot jelent a 13. számú kockázathoz képest, amely a következő: „Az új épületbe való beköltözés (bármely okból történő) elhalasztása – a meglévő bérleti szerződések meghosszabbítása – idő-, költségnövekedés”.

⁽⁵⁾ Az „Illegális foglalkoztatás az egyes vállalkozóknál/alvállalkozóknál” megnevezésű kockázat például a sorban a 43-dik.

⁽⁶⁾ Az európai közbeszerzési irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, amelynek rendelkezéseit legkésőbb 2006. január 31-ig végre kellett volna hajtani) nem alkalmazható közvetlenül az EKB-ra, hiszen az irányelveket a tagállamoknak címezik.

11. A NEP-pel kapcsolatos beszerzések összességükben megfeleltek az EKB szabályainak és eljárásainak, az értékelés azonban nem minden esetben történt egyértelműen. Előfordult, hogy az ajánlatokat olyan alkritériumok szerint értékelték, amelyeket nem írtak elő kifejezetten feltételként. Továbbá, míg a legtöbb mentességet megfelelően engedélyezték és alátámasztották, egyes esetekben mégis meg lehetett kérdőjelezni a mentesség jogosultságát, vagy azt nem támasztották alá hivatalos dokumentumok.

12. Több pályázat esetében nincs elérhető bizonyíték arra vonatkozóan, hogy mindig valóban a legelőnyösebb ajánlatot választották ki. Ezek közül néhánynál nem volt elég világos a pályázatra kiírt szolgáltatások pontos köre, az ajánlatok komoly eltéréseket mutattak, illetve a tárgyalásra kiválasztott pályázóknak később lehetővé tették, hogy jelentős mértékben változtassanak ajánlatukon.

13. A Számvevőszék hiányosságokat talált az EKB-nak a külső tanácsadók munkájára vonatkozó beszerzési ellenőrzéseiben. Egy esetben előfordult, hogy az ajánlatok értékelésére irányuló EKB-ellenőrzés nem volt nyomon követhető. Egy másik esetben a beszerzési eljárást alapvetően a külső projektvezető folytatta le, míg az EKB részvételéről nem állt rendelkezésre egyértelmű alátámasztó dokumentáció.

Következtetések és ajánlások

14. Bár a projekt végrehajtásának kezdeti ütemezése túlzottan optimista volt, összességében elmondható, hogy az EKB a jelenlegi igényeinek megfelelő szervezeti struktúrát hozott létre, és sikerült jelentős mértékben csökkentenie az összköltség becsült értékét. Az EKB a NEP projekt végrehajtásához megfelelő nyomon követési, ellenőrzési és adatszolgáltatási keretrendszert állított fel. Annak ellenére, hogy a projekthez külön kockázatkezelési

rendszert fejlesztettek ki, a kockázatok nyilvántartására vonatkozóan hiányosságokra derült fény. A projekttel kapcsolatos legfőbb hiányosságokat a NEP keretében történő beszerzések végrehajtásában észlelték, egyes esetekben ugyanis az EKB beszerzési szabályait és eljárásait nem tartották be teljes körűen.

15. A Számvevőszék azt javasolja, hogy az EKB:

- továbbra is tökéletesítse a NEP projektre irányuló kockázatkezelési eljárásait,
- fejlessze a beszerzési eljárásokra vonatkozó belső kontrollját, és biztosítsa, hogy a beszerzési szabályokat és eljárásokat teljes körűen betartsák.

AZ EMBERIERŐFORRÁS-POLITIKÁRA IRÁNYULÓ VIZSGÁLAT UTÓLAGOS ELLENŐRZÉSE

16. Sor került az EKB emberierőforrás-politikájának hatékonyságára vonatkozó 2004-es számvevőszéki vizsgálat során tett megállapítások utólagos ellenőrzésére is.

17. Jelentősen fejlődtek az EEP általános keretei, különösen az EEP kommunikációs stratégiája meghatározásának köszönhetően. Egyes konkrét intézkedések végrehajtása még folyamatban volt, ilyen például a legfontosabb teljesítménymutatók (Key Performance Indicators, KPI) meghatározása valamennyi működési területre nézve. Az informatikai rendszer új változatának – amely megbízhatóbbá és teljesebbé teszi a szabadságot és a távollétekkel kapcsolatos adatokat – működésbe helyezési határidejét kitöltötték 2008-ra. Egyes külön iránymutatásokat és eljárásokat – köztük a részmunkaidős foglalkoztatásra vonatkozó iránymutatást, illetve a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályozást – mindmáig nem dolgoztak ki.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2007. november 8-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében
Hubert WEBER
elnök

MELLÉKLET

A NEP PROJEKT SZAKASZAI

Pályázati szakasz			Optimizálási szakasz	Tervezési szakasz	Építési szakasz		Beköltözés a székházba
2002. nov. – 2004. dec.			2005. jan. – 2006. febr.	2006. márc. – 2008. nov.	2008. jan. – 2011. dec.		2011 vége
Pályázati szakasz (1. rész)	Pályázati szakasz (2. rész)	Felülvizsgálati szakasz (3. rész)	Optimizálási szakasz	Előzetes tervezés Részletes tervezés Építési engedély előkészítése Tenderek előkészítése	Előzetes építési munkálatok	Építési munkálatok	
Nemzetközi pályázat 80 résztvevővel	Nemzetközi pályázat 12 résztvevővel 1. díj odaítélése	3 résztvevő	Projekt-optimalizálás jelentős költségcsökkenés révén	Különböző részletes-ségű építészeti tervezés, építési engedély előkészítése és kérvényezése, építési tenderek előkészítése	Előkészítő építési munkálatok	Az új épületek megépítése	Átköltözés
150 m magas épület	150 m magas épület	180 m magasra emelt épület	180 m magas épület	185 m magas épület			

(Forrás: EKB)

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÁLASZA

Az Európai Központi Bank (EKB) üdvözlí a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó európai számvevőszéki jelentést, egyszersmind értékeli a Számvevőszék véleményét, miszerint az EKB olyan szervezeti struktúrát hozott létre az új székház (NEP) projekt végrehajtásához, amellyel eleget tud tenni jelenlegi igényeinek, valamint megfelelő és koherens nyomon követési, ellenőrzési és adatszolgáltatási rendszert állított fel. Az EKB örömmel értesül a Számvevőszék azon megállapításáról is, hogy a NEP-projekthez kapcsolódó beszerzési tevékenység során alkalmazott általános beszerzési szabályok és eljárások megfelelőek voltak.

Az EKB tudomásul veszi a Számvevőszék megállapításait és javító szándékú ajánlásait. Az egyes bekezdésekkel kapcsolatban a következőket fogalmazza meg.

7–9. bekezdés: A NEP-projekt kockázati nyilvántartása folyamatos fejlesztés és rendszeres felülvizsgálat alatt áll. Az EKB tudomásul vette a Számvevőszék meglátásait, és időközben megtette a szükséges lépéseket.

10. bekezdés: Az EKB hivatalos határozat keretében aktualizált beszerzési szabályokat tett közzé (az EKB 2007. július 3-i határozata a beszerzési szabályok meghatározásáról). A határozatban hivatalos fellebbezési eljárást vezettünk be, meghatároztuk a „kírvóan alacsony árú ajánlat” fogalmát, és a határozat alapjául szolgáló uniós irányelvnek megfelelően aktualizáltuk az értékhatárokat. Rendszeres ellenőrzéssel kívánjuk biztosítani, hogy az irányelvben eszközölt változtatásokat szükség szerint figyelembe vegyük.

11. bekezdés: Az EKB az átláthatóság elvét követve nyilvánosságra hozza a beszerzési dokumentumokban („ajánlati felhívás” nyilvános pályázat esetében, „ajánlattételi felhívás” a három, illetve öt ajánlatot tartalmazó eljárás esetében) szereplő fő értékelési kritériumokat. Az értékelő jelentés szövege egy esetben nem egyezett meg tökéletesen a nyilvánosságra hozott értékelési al-kritériumokkal. A pontozás a nyilvánosságra hozott kritériumokon alapul.

12. bekezdés: A pályázati folyamat szokásos dokumentációja általában a részletes értékelő jelentéseket, a műszaki értékelést, az árkalkulációt, a tárgyalási jegyzőkönyveket és a Beszerzési Bizottság üléseinek dokumentációját tartalmazza. Ezen iratokból nyomon követhető a folyamat, és hogy a ráfordított pénzért cserébe minden pályázat esetében sikerült a legjobb minőségű ellenszolgáltatást biztosítani.

13. bekezdés: A beszerzési folyamat végig az EKB munkatársainak teljes ellenőrzése alatt zajlott. A külső projektvezető szerepe az értékelési folyamat támogatására, szervezésére és dokumentálására korlátozódott. A beszerzéssel kapcsolatos összes döntést az EKB hozta. Az átdolgozott dokumentációs szabályok most már garantálják, hogy az EKB-nak a pályázati folyamat feletti ellenőrzése egyértelműen dokumentálva legyen.

Az emberierőforrás-politikai vizsgálat utóellenőrzése: Az EKB továbbra is vállalja átfogó emberierőforrás-politikája további fő elemeinek végrehajtását.