SK 2022

17

Osobitná správa

Externí konzultanti v Európskej komisii

Priestor na reformu

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – IX
Úvod	01 – 13
Dôvody využívania externých konzultantov	01 – 03
Rozsah a druh poskytovaných služieb	04 – 10
Úlohy a povinnosti	11 – 13
Rozsah auditu a audítorský prístup	14 – 17
Pripomienky	18 – 84
Významné nedostatky v rámci upravujúcom zákazky zadané externým konzultantom a odôvodnení ich využitia	18 – 32
Usmernenia pre lepšiu právnu reguláciu: pevný základ, ktorý sa však vzťahuje len na hodnotenia a štúdie	20 – 26
Analýza potrieb sa nevykonávala alebo systematicky nezdokumentovala	27 – 32
Postupy verejného obstarávania boli dodržané, ale konkrétne riziká ešte nie sú dobre riadené	33 – 56
Nákup služieb externých konzultantov bol v súlade s pravidlami verejného obstarávania	34 – 36
Dohľad Komisie nezodpovedal úrovni potenciálneho rizika	37 – 56
Nedostatky v spôsobe riadenia a využívania služieb externých konzultantov	57 – 71
Jednotlivé zmluvy spravované v súlade s pravidlami, ale s nedostatkami v hodnotení výkonnosti	58 – 64
Nedostatočné postupy pri využívaní výsledkov úloh externých konzultantov	65 – 71
Čiastočná presnosť informácií Komisie o riadení a nedostatočné systematické podávanie správ	72 – 84
Komisii chýbajú presné informácie o objeme a typoch služieb externých konzultantov, ktorých využíva	73 – 79
Komisia systematicky nevykazuje informácie o využívaní služieb externých konzultantov	80 – 84

Závery a odporúčania **85 – 91**

Prílohy

Príloha I – Príklady nesprávneho a nekonzistentného zadávania údajov týkajúcich sa kategórie právnych záväzkov

Skratky

Glosár

Odpovede Komisie

Harmonogram

Audítorský tím

Zhrnutie

I Európska komisia v čoraz väčšej miere využíva na poskytovanie rôznych poradenských a podporných služieb externých konzultantov. V rokoch 2017 až 2020 dosiahli obstarávané služby hodnotu približne 3,7 mld. EUR. K službám, ktoré Komisia obstarávala, patria poradenstvo, štúdie, hodnotenia a výskum.

II O využívanie takýchto služieb Komisiou v poslednom čase prejavujú čoraz väčší záujem orgány udeľujúce absolutórium a médiá. Naša správa má za cieľ prispieť k zvýšeniu transparentnosti a zodpovednosti v tejto dôležitej oblasti.

III Cieľom nášho auditu bolo posúdiť, či Komisia riadi využívanie externých konzultantov spôsobom, ktorý chráni jej záujmy a zabezpečuje pomer medzi kvalitou a cenou. Konkrétne sme preskúmali, či Komisia:

a) mala zavedený rámec upravujúci využívanie externých konzultantov, ktorý vymedzuje formy ich podpory a stanovuje pravidlá na odôvodnenie ich využívania;

b) riadne obstarala tieto zákazky a zmiernila riziká spojené so spoluprácou s dodávateľmi;

c) riadila a monitorovala výkonnosť externých konzultantov a má postupy na hodnotenie výsledkov;

d) mala spoľahlivé a presné informácie o riadení a informovala o tom, že využíva externých konzultantov.

IV Tento audit bol zameraný na využívanie externých konzultantov v rokoch 2017 až 2019. V prípade potreby sme takisto zvážili nedávne relevantné informácie. Analyzovali sme finančné informácie a informácie o riadení týkajúce sa obstarávaných služieb, uskutočnili sme rozhovory so zamestnancami Komisie a preskúmali zmluvy, aby sme určili zavedené postupy plánovania, verejného obstarávania, odôvodnenia, hodnotenia a riadenia.

V Dospeli sme k záveru, že riadenie využívania externých konzultantov zo strany Komisie v plnej miere nezabezpečuje, aby sa maximalizovala hodnota za vynaložené peniaze. Rámec Komisie upravujúci využívanie týchto služieb má značné nedostatky. Hoci formy podpory, ktorú môžu poskytovať externí konzultanti, a rozsah, v akom sa

úlohy môžu externe zabezpečovať, sú vymedzené pre štúdie a hodnotenia, neplatí to v prípade iných služieb poskytovaných externými konzultantmi.

VI Využívanie konzultantov tiež viedlo k potenciálnym rizikám nadmernej závislosti, konkurenčnej výhody, koncentrácie poskytovateľov služieb a možných konfliktov záujmov. Komisia tieto riziká na úrovni celej inštitúcie dostatočne nemonitoruje, neriadi ani nezmierňuje.

VII V prípade konkrétnych zmlúv, ktoré sme preskúmali, sme zistili, že Komisia dodržala potrebné postupy verejného obstarávania a zabezpečila, aby konzultanti poskytli požadované služby na primeranej úrovni kvality pred tým, ako za ne zaplatí. Jednotne však neposudzuje výkonnosť externých konzultantov a okrem štúdií a hodnotení neposkytuje informácie o týchto hodnoteniach v rámci svojich generálnych riaditeľstiev. Tým sa znižuje schopnosť Komisie identifikovať výhody poskytovaných služieb a podávať o nich správy.

VIII A napokon, informačné systémy Komisie neposkytujú presné a spoľahlivé informácie o objeme a druhoch využívaných služieb externých konzultantov a tieto informácie nie sú systematicky zahrnuté v správach.

IX Odporúčame, aby Komisia:

— ďalej rozvíjala svoj rámec pre využívanie služieb externých konzultantov,

— zlepšila svoj prístup k monitorovaniu a zmierňovaniu rizík vyplývajúcich z využívania takýchto služieb,

— identifikovala a využívala výsledky takýchto služieb,

— pravidelne podávala správy o využívaní týchto služieb.

Úvod

Dôvody využívania externých konzultantov

01 Orgány verejnej správy využívajú externých konzultantov z rôznych dôvodov. V posledných rokoch došlo k zvýšenému využívaniu týchto služieb v dôsledku rýchlo sa meniacich okolností, ako aj obmedzených administratívnych zdrojov. Keďže konzultanti sa čoraz viac zapájajú do navrhovania a poskytovania služieb, zvýšila sa aj potreba rámcov, ktorými sa riadi ich využívanie, s cieľom dosiahnuť najlepší pomer medzi kvalitou a cenou.

02 Na účely tejto správy „externí konzultanti“ sú súkromní a verejní poskytovatelia služieb založených na odborných vedomostiach, ktorí môžu pracovať v priestoroch klienta alebo mimo nich. V našom prípade je „klientom“ Európska komisia. Klient využíva výstup svojich služieb ako vstup do svojich procesov prijímania a vykonávania rozhodnutí alebo ako podporu svojho administratívneho fungovania.

03 ***Tabuľka 1*** poskytuje prehľad hlavných dôvodov, prečo Komisia využíva externých konzultantov.

Tabuľka 1 – Hlavné dôvody využívania externých konzultantov Komisiou

Hnacie sily		Výhody
Optimalizácia riadenia ľudských zdrojov Komisia si nemôže dovoliť zamestnať, rozvíjať a udržať si širokú škálu zručností a odborných znalostí, ktoré by mohla potrebovať pre konkrétne projekty	**Doplnkové zdroje** 	• **Doplnkové zdroje** na vykonávanie opatrení pre viaceré zainteresované strany z členských štátov a krajín mimo EÚ, najmä v časoch zvýšeného pracovného zaťaženia alebo keď sú zručnosti potrebné na obmedzený čas • Na vykonávanie technickej a vedeckej práce (napr. získavanie údajov, zber, zostavovanie, vedecká a štatistická podpora, vývoj IT) sú **potrebné špecializované zručnosti** • **Lepšia agilnosť a flexibilita** vzhľadom na meniace sa organizačné a politické priority
Dosahovanie výsledkov v rámci stanovenej lehoty a nákladových parametrov	**Návrh a vykonávanie programov** 	• **Podpora Komisie pri navrhovaní a vykonávaní politík a programov** s cieľom podporovať transparentné rozhodovanie založené na dôkazoch (napr. vstupy o konkrétnych prvkoch vo forme štúdií alebo hodnotení) • **Flexibilný prístup k správnej kombinácii zručností** na rýchle vyplnenie nedostatkov v kapacitách, najmä ak je potreba zamestnancov dočasná alebo sa vyžaduje ich prítomnosť v členských štátoch alebo krajinách mimo EÚ • **Lacnejšie alternatívy k personálnemu obsadeniu na mieste** na účely budovania kapacít prostredníctvom technickej pomoci a technickej podpory
Pomoc pri rozhodovaní	**Nezávislý pohľad** 	• **Dôveryhodný nezávislý hlas** (napr. v prípade potreby na plnenie cieľov stanovených v strategických plánoch) • **Vonkajšie stanoviská** s cieľom poskytnúť ďalšie poznatky o politikách a programoch EÚ

Zdroj: EDA na základe rozhovorov s Komisiou.

Rozsah a druh poskytovaných služieb

04 V období 2017 – 2019, na ktoré bol náš audit zameraný (pozri bod ***16***), Komisia podpísala 8 009 zmlúv s externými konzultantmi. Tieto zákazky boli v celkovej hodnote 2,7 mld. EUR. Celková hodnota zmlúv podpísaných s externými konzultantmi sa zvýšila

zo 799 mil. EUR v roku 2017 na 955 mil. EUR v roku 2019. V roku 2020 Komisia podpísala zmluvy vo výške 971 mil. EUR.

05 Komisia zaznamenala tieto služby vo svojom finančnom systéme v jednej z týchto kategórií: poradenstvo, štúdia, hodnotenie alebo výskum (pozri ***tabuľku 2***).

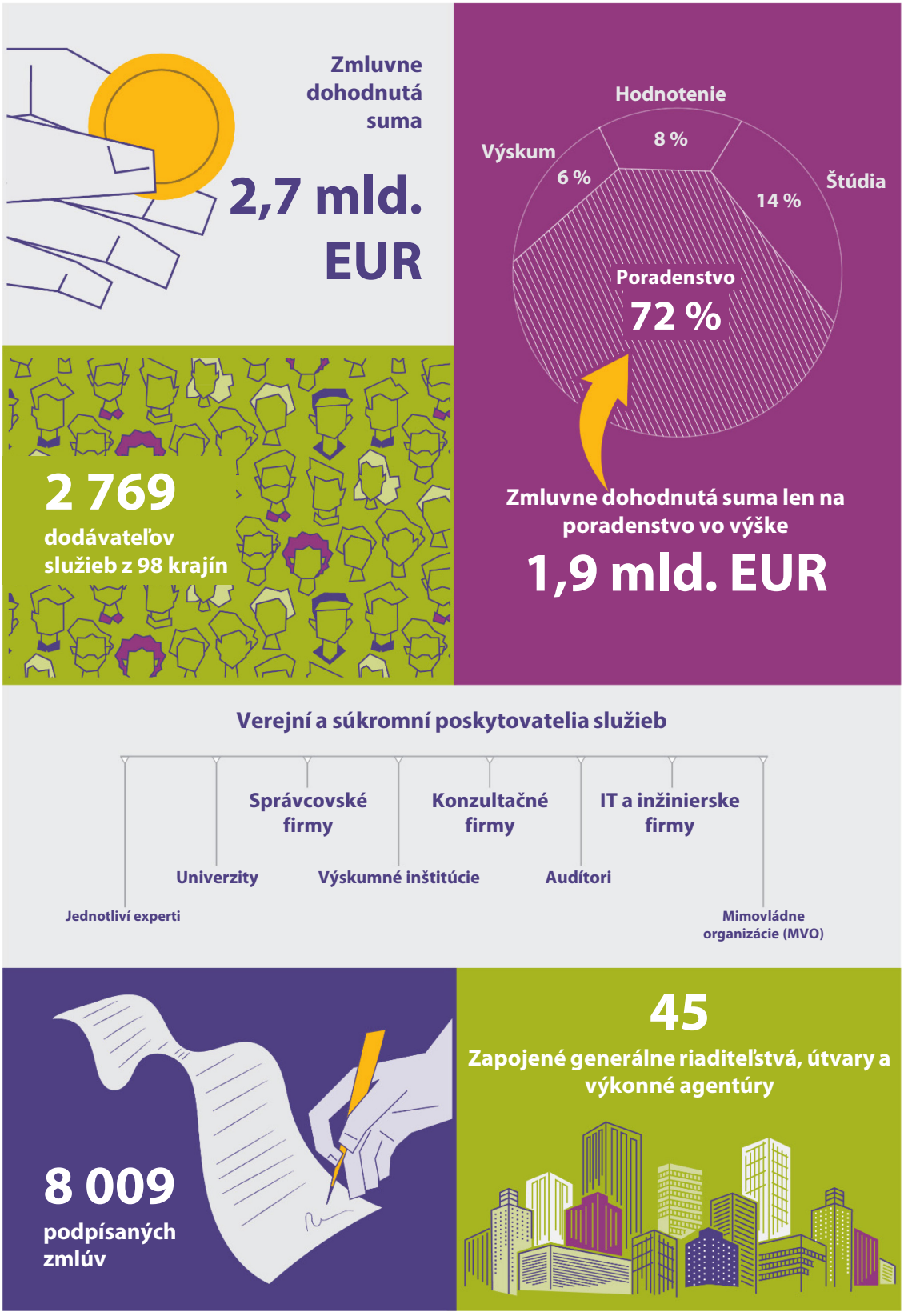
Tabuľka 2 – Kategórie a opisy služieb externých konzultantov vypracované Komisiou

	Poradenstvo	**Poradenské služby okrem týchto služieb** „Administratívne, ľudské zdroje a sociálne služby“, „Komunikácia a publikácie“, „Konferencie, externé zasadnutia a cestovanie“, „Hodnotenie“, „Štúdie“, „Audítorské služby“, „IT služby a telekomunikačné poplatky“, „Právne služby“, „Výskum, vývoj alebo vedecké činnosti“, „Služby odbornej prípravy“, „Preklad a tlmočenie“
	Štúdia	**Všetky typy štúdií (vrátane právnej analýzy)**
	Hodnotenie	***Ex ante*** **alebo** ***ex post*** **hodnotenie projektov, programov, služby posudzovania vplyvu atď.**
	Výskum	**Služby súvisiace s výskumom, vývojom alebo vedeckými činnosťami, ktoré nezodpovedajú žiadnej z existujúcich kategórií služieb**

Zdroj: EDA na základe informácií zo zoznamu tried/kategórií právnych záväzkov Komisie, pokiaľ ide o verejné obstarávanie a granty na základe nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2015.

06 Najväčšie zmluvne dohodnuté sumy v rokoch 2017 – 2019 sa týkajú služieb registrovaných ako „poradenstvo“ (72 %). Na ***ilustrácii 1*** sa nachádza prehľad o využívaní externých konzultantov v Komisii v danom období.

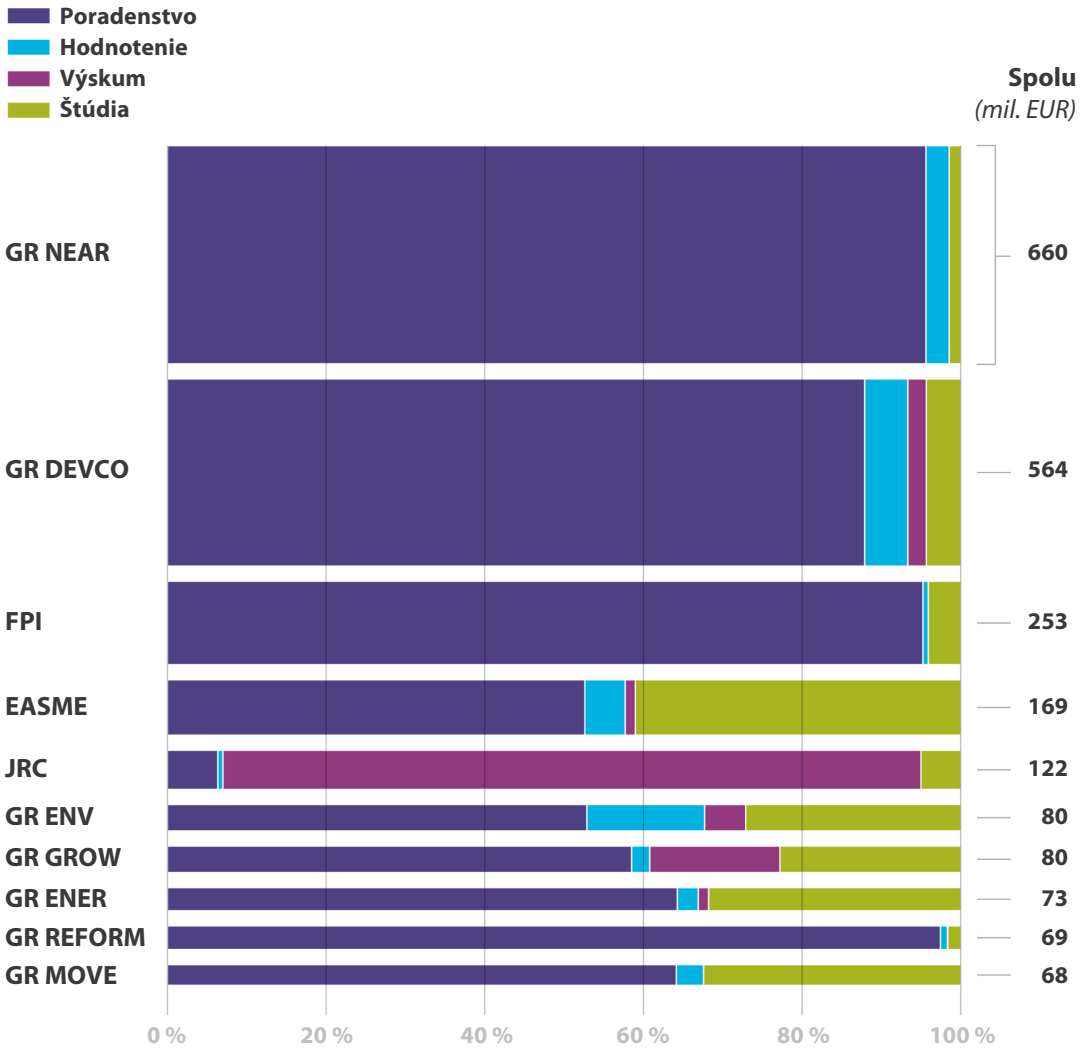
Ilustrácia 1 – Externí konzultanti v Komisii[1], 2017 – 2019



Zdroj: EDA na základe finančných údajov Komisie.

07 Zo 45 odborov, útvarov a výkonných agentúr Komisie, ktoré využívajú externých konzultantov, deväť generálnych riaditeľstiev Komisie a jedna výkonná agentúra spolu predstavovali výdavky na externých konzultantov v období 2017 – 2019 vo výške 2,1 mld. EUR, t. j. 80 % celkovej sumy. Tri generálne riaditeľstvá s najväčšími výdavkami predstavujú viac ako polovicu tejto celkovej sumy (podrobné údaje sú uvedené na *ilustrácii 2*).

Ilustrácia 2 – Desať odborov Komisie s najväčšími výdavkami na externých konzultantov, 2017 – 2019



Zdroj: EDA na základe finančných údajov Komisie.

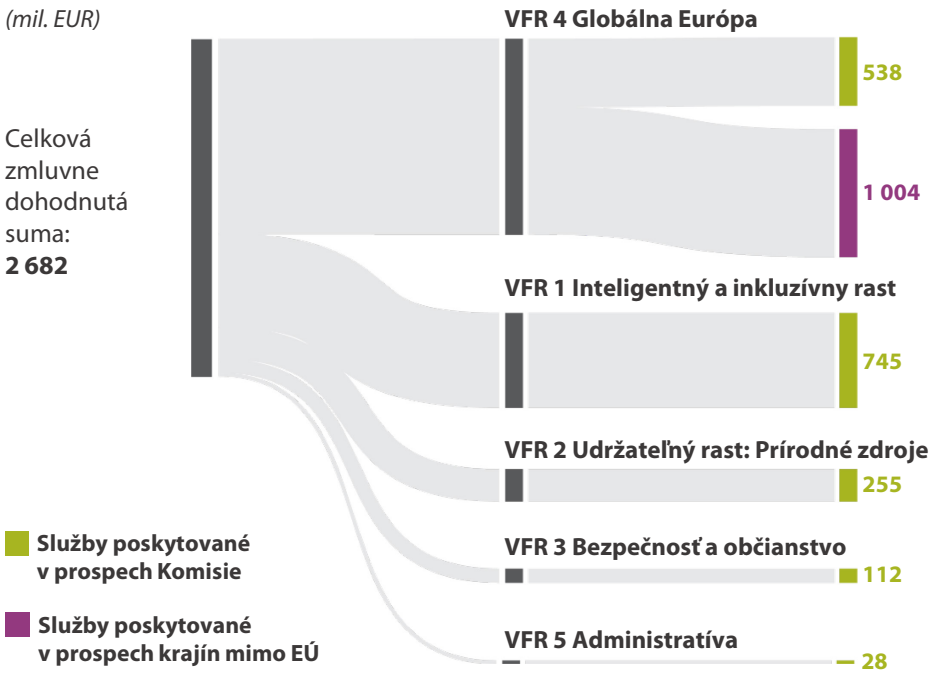
08 Z celkovej zmluvne dohodnutej sumy na externých konzultantov bolo 98 % poskytnutých dodávateľom registrovaným v EÚ. V období 2017 – 2019 predstavovali

[1] Odbory, útvary a výkonné agentúry, ktoré uzavreli zmluvy s externými konzultantmi.

služby od poskytovateľov so sídlom v Belgicku, Nemecku, vo Francúzsku, v Holandsku a Spojenom kráľovstve 72 % celkového objemu takýchto služieb.

09 Približne 57 % (1 542 mil. EUR) z celkovej hodnoty zmlúv uzavretých s externými konzultantmi bolo financovaných z okruhu 4 viacročného finančného rámca (VFR) „Globálna Európa“. Tieto zákazky zahŕňajú služby obstarávané v rámci programov EÚ zameraných na zlepšenie spolupráce s krajinami mimo EÚ. Okruh 1 VFR „Inteligentný a inkluzívny rast“ (745 mil. EUR, 28 % celkovej zmluvne dohodnutej sumy) zahŕňa druhý najväčší zdroj financovania zmlúv externých konzultantov, zatiaľ čo len približne 1 % takýchto zmlúv bolo financovaných v rámci okruhu 5 VFR „Administratíva“. Na ***ilustrácii 3*** je uvedené rozdelenie celkovej hodnoty zmlúv uzavretých s externými konzultanti v rámci rôznych okruhov VFR.

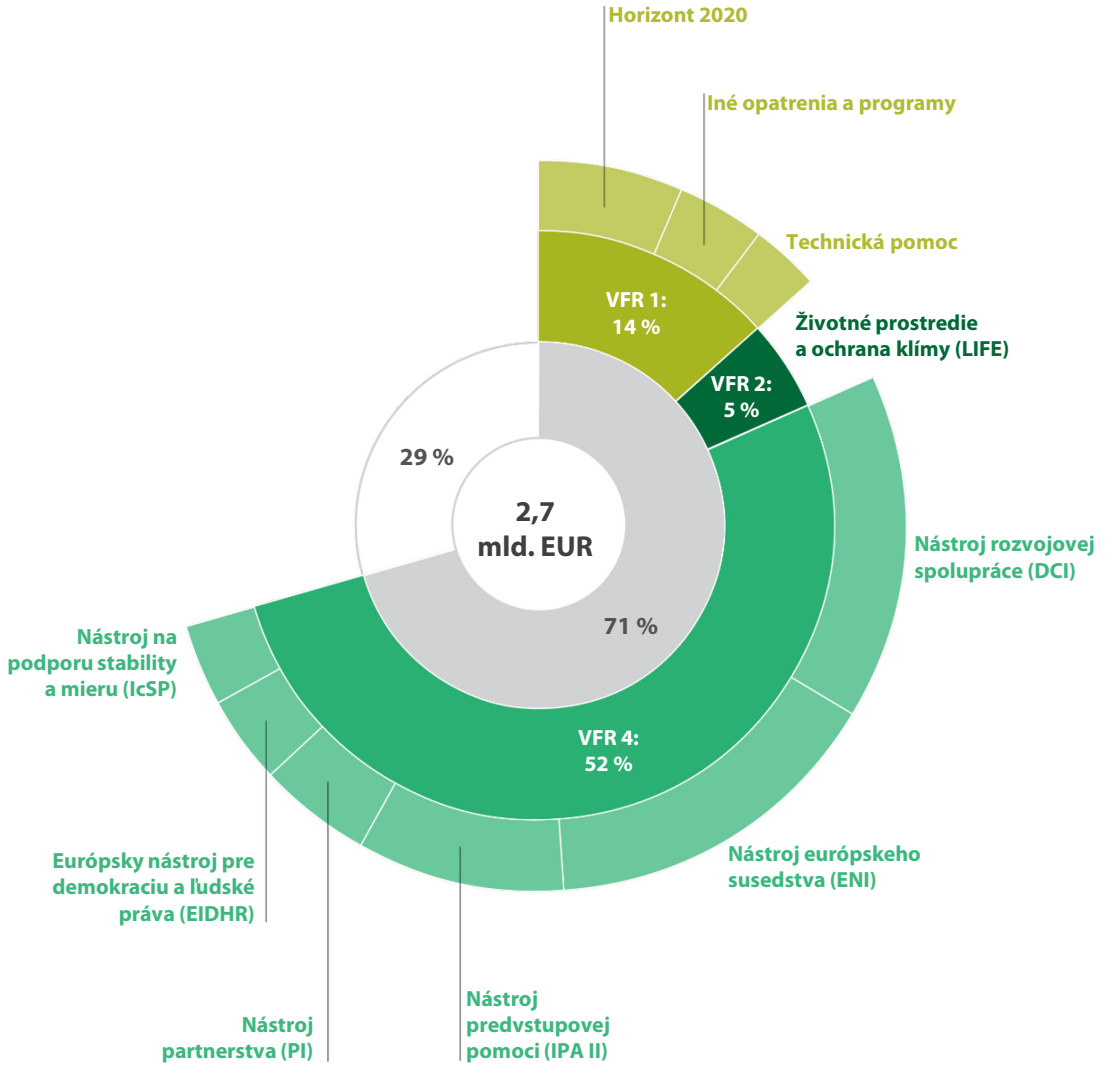
Ilustrácia 3 – Zdroje financovania zmlúv s externými konzultantmi, 2017 – 2019



Zdroj: EDA na základe finančných údajov Komisie.

10 Externí konzultanti sa podieľajú najmä na vykonávaní susedskej politiky a politiky rozširovania EÚ, medzinárodných partnerstiev, nástrojov zahraničnej politiky a opatrení v oblasti životného prostredia a klímy. Na ***ilustrácii 4*** je uvedených desať programov a nástrojov EÚ, pri ktorých sa najviac využívali externí konzultanti a zmluvy boli vo výške 1,9 mld. EUR (71 % celkovej zmluvne dohodnutej sumy) v období 2017 – 2019.

Ilustrácia 4 – Desať programov a nástrojov EÚ s najvyššou hodnotou podpory od externých konzultantov, 2017 – 2019



Zdroj: EDA na základe finančných údajov Komisie.

Úlohy a povinnosti

11 V rámci decentralizovanej riadiacej štruktúry Komisie sú generálne riaditeľstvá zodpovedné za zistenie potreby externých konzultantov a za zabezpečenie ich efektívneho a účinného využívania. Sú tiež zodpovedné za identifikáciu, posudzovanie a zmierňovanie rizík vyplývajúcich z ich využívania. Ak niektoré z týchto rizík klasifikujú ako

„kritické“ (riziká s vysokou prioritou), mali by ich oznámiť generálnemu sekretariátu a riaditeľstvu pre rozpočet[2].

12 GR pre rozpočet a generálny sekretariát poskytujú usmernenia a poradenstvo s cieľom zabezpečiť, aby generálne riaditeľstvá plánovali a riadili zákazky zadané externým konzultantom jednotne, predchádzali prekrývaniu a zlepšovali riadenie znalostí a transparentnosť. Ak generálne riaditeľstvá prostredníctvom svojich pravidelných hodnotení rizík pre svoje činnosti identifikujú kritické riziká vyplývajúce z využívania externých konzultantov, oznámia ich ústredným útvarom a zahrnú ich do zoznamu všetkých kritických rizík poskytnutých správnej rade inštitúcie[3].

13 Správna rada Komisie zabezpečuje koordináciu, dohľad a strategické smerovanie v otázkach organizácie vrátane prideľovania zdrojov a riadenia rizík. Dohliada na proces riadenia rizík a pravidelne informuje kolégium o svojich zisteniach. Skúma najmä zoznam kritických rizík[4].

---

[2] Európska komisia, C(2018) 7703 final, *Communication to the Commission: Governance in the European Commission*, 21.11.2018.

[3] *Risk Management in the Commission – Implementation Guide*, verzia aktualizovaná v septembri 2021.

[4] Európska komisia, C(2018) 7703 final, *Communication to the Commission: Governance in the European Commission*, 21.11.2018.

Rozsah auditu a audítorský prístup

14 V posledných rokoch sa Parlament[5], Rada[6] a médiá zaujímali o čoraz väčšie využívanie externých konzultantov zo strany Komisie. Nastolili sa najmä otázky týkajúce sa druhu zmlúv a výšky zmluvne dohodnutých súm, rizík koncentrácie, nadmernej závislosti a konfliktov záujmov a potreby využívať namiesto interných zamestnancov externých konzultantov. Cieľom našej správy je prispieť k lepšej transparentnosti a zodpovednosti pri využívaní externých konzultantov Komisiou.

15 Náš audit sa zameral na to, či Komisia riadila využívanie externých konzultantov spôsobom, ktorý chránil záujmy Komisie a zabezpečil najlepší pomer medzi kvalitou a cenou. Preskúmali sme, či Komisia:

a) mala rámec upravujúci využívanie externých konzultantov, ktorý vymedzuje formy podpory, ktorú môžu poskytovať, a stanovuje pravidlá na odôvodnenie ich využívania;

b) riadne obstarala takéto zákazky a zmiernila potenciálne riziká spojené so spoluprácou s dodávateľmi;

c) riadila a monitorovala výkonnosť externých konzultantov a má postupy na hodnotenie výsledkov;

d) mala spoľahlivé a presné informácie o riadení a informovala o tom, že využíva externých konzultantov.

16 Náš audit sa týkal služieb externých konzultantov (pozri bod ***02***), ktoré boli financované z rozpočtu EÚ a zmluvne dohodnuté Komisiou v rokoch 2017 až 2019 a ktoré Komisia zaznamenala ako poradenstvo, štúdiu, hodnotenie alebo výskum. V prípade potreby sme zvážili aj aktuálne relevantné informácie o využívaní externých

---

[5] List Európskeho parlamentu z 30.3.2021 adresovaný predsedníčke Európskej komisie, absolutórium udelené Komisii za rok 2019, otázky na písomné zodpovedanie položené komisárovi Hahnovi, vypočutie 11. januára 2021 a absolutórium udelené Komisii za rok 2019, otázky na písomné zodpovedanie položené generálnej tajomníčke Ilze Juhansoneovej, vypočutie 6. januára 2021.

[6] Podrobné odpovede Komisie na osobitné požiadavky Rady na doplnenie správy Komisie o opatreniach prijatých v nadväznosti na udelenie absolutória za rozpočtový rok 2019, COM(2021) 405 final (bod 33).

konzultantov. V priebehu tohto auditu sme neposudzovali podporné IT služby. Tieto služby sú veľmi špecifické, obstarávajú sa na základe zákaziek, ktoré zahŕňajú rôzne IT služby. Komisia ich takisto zvyčajne nezaznamenáva vo svojom finančnom systéme v rámci žiadnej zo štyroch uvedených kategórií, ale namiesto toho sa zaznamenávajú v ich osobitnej kategórii „IT služby a telekomunikačné poplatky“.

17 Dôkazy sme získali prostredníctvom:

e) administratívnych kontrol pokynov, usmernení a kontrolných zoznamov Komisie týkajúcich sa využívania externých konzultantov, obstarávania a riadenia takýchto projektov a podávania správ o dosiahnutých výsledkoch;

f) rozhovorov audítorov s 11 generálnymi riaditeľstvami a jednou výkonnou agentúrou[7] Komisie o ich postupoch pri zapájaní, riadení a hodnotení práce externých konzultantov a pri identifikácii získaných skúseností. Výber sme uskutočnili na základe zmluvne dohodnutých súm v rámci rozpočtu EÚ a rôznych spôsobov riadenia;

g) preskúmania 20 zmlúv vybraných zo štyroch z týchto jedenástich generálnych riaditeľstiev na služby, ktoré poskytli externí konzultanti a ktoré boli uzavreté v rokoch 2017 až 2019. Na toto preskúmanie sme vybrali generálne riaditeľstvá, ktoré uzavreli zmluvy s najvyššími sumami (GR NEAR, JRC, GR REFORM, GR GROW) a ktoré sa týkali rôznych typov služieb zadaných externým konzultantom;

h) analýzy dostupných finančných informácií a informácií o riadení týkajúcich sa služieb obstaraných v rokoch 2017 až 2019 a kontrahovaných ako poradenské služby, štúdie, hodnotenie a výskumné služby.

[7] GR AGRI, GR BUDG, GR EMPL, GR ENV, GR GROW, GR HR, JRC, GR NEAR, GR REFORM, Eurostat, EASME a generálny sekretariát Európskej komisie.

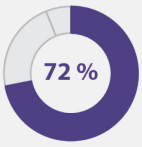
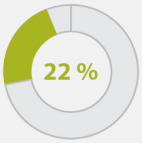
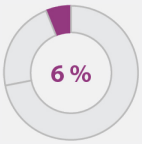
Pripomienky

Významné nedostatky v rámci upravujúcom zákazky zadané externým konzultantom a odôvodnení ich využitia

18 V tejto časti správy sa zameriavame na rámec Komisie upravujúci využívanie externých konzultantov. Posúdili sme, či tento rámec poskytuje spoločné zásady a usmernenia o tom, ako plánovať a zdôvodňovať využívanie externých konzultantov.

19 V ***tabuľke 3*** je znázornená naša analýza rozsahu a typu služieb externých konzultantov zaznamenaných Komisiou v rámci štyroch kategórií zahrnutých do rozsahu auditu v období 2017 – 2019.

Tabuľka 3 – Typy a rozsah služieb poskytnutých externými konzultantmi, 2017 – 2019

Rozsah práce	Druh služieb	
Vykonávanie programov EÚ Využívanie externých konzultantov (obstarávanie ich služieb) je stanovené v programových dokumentoch a dohodách o financovaní (napr. SRSP, vonkajšie opatrenia, LIFE, Horizont 2020 a tím na podporu grantov pre komunitu tureckých Cyperčanov). **Podporné služby** Podpora pri vykonávaní plánov riadenia generálnych riaditeľstiev sa často týka opakujúcich sa každodenných operácií **Odborné služby** Služby s cieľom vyplniť kapacitné medzery nových opatrení na poskytovanie služieb, napríklad v oblasti rozvoja IT	**Poradenstvo** (1)(2) 	• Projekty technickej pomoci a služby technickej podpory • Externí odborníci pracujúci v priestoroch Komisie aj mimo nich s obnovenými zmluvami (napr. štatistické služby, služby na zhromažďovanie údajov, služby získavania informácií) • Poradenstvo v oblasti IT • Služby obstarávané výkonnou agentúrou na vykonávanie programov delegovaných materským generálnym riaditeľstvom v súlade s požiadavkami delegovaného programu • Zmluvy o poskytovaní služieb na vykonávanie úloh v rámci plánov riadenia
Služby súvisiace s **programom lepšej právnej regulácie** alebo **návrhom a vykonávaním programu**	**Štúdia a hodnotenie** (1) 	• Vykonávanie štúdií, hodnotení, posúdení vplyvu • Technické, odvetvové štúdie a analýzy a služby získavania údajov
Služby/činnosti týkajúce sa **výskumu, vývoja alebo vedeckých činností**	**Výskum** (1) 	• Vypracovanie štúdií alebo hodnotení, získavanie údajov, technická pomoc súvisiaca s výskumnými činnosťami JRC • Údržba a vybavenie laboratórií • Obnova ochranných známok a platby za patenty • Organizácia kurzov odbornej prípravy a konferencií • Vyraďovanie jadrových zariadení z prevádzky

1) Služby poskytované v prospech **Komisie**
2) Služby v prospech **členských štátov** a **krajín mimo EÚ**

Zdroj: EDA na základe údajov zaznamenaných vo finančnom systéme Komisie.

Usmernenia pre lepšiu právnu reguláciu: pevný základ, ktorý sa však vzťahuje len na hodnotenia a štúdie

20 Posúdili sme, či má Komisia spoločný rámec zahŕňajúci pravidlá, základné zásady a usmernenia pre využívanie externých konzultantov. Overili sme, či tento rámec zahŕňal vymedzenie rôznych foriem služieb založených na vedomostiach, a rozsah, v akom by Komisia mohla zadávať tieto služby externým konzultantom alebo by ich mala zabezpečovať interne. Takýto rámec je dôležitý, najmä ak sa tieto služby využívajú na podporu opakujúcich sa činností.

21 Celkovo generálne riaditeľstvá využívajú služby externých konzultantov v rámci nariadenia o rozpočtových pravidlách[8] a v súlade so všeobecnými pravidlami obstarávania služieb opísanými v príručke Komisie o verejnom obstarávaní[9]. Tento rámec sa zaoberá všeobecnými pravidlami pre zákazky na poskytnutie služieb, ako je správne používanie postupov verejného obstarávania a správna platba za prijaté služby. Neobsahuje však osobitné ustanovenia pre externé zákazky založené na vedomostiach, najmä riziká spojené s týmto druhom zákaziek (pozri bod ***55***).

22 V roku 2002 Komisia prijala svoje zásady a usmernenia týkajúce sa zhromažďovania a využívania odborných znalostí[10]. Základné zásady kvality, otvorenosti a účinnosti a usmernenia na ich vykonávanie sa mali uplatňovať „vždy, keď útvary Komisie zhromažďujú a využívajú rady odborníkov pochádzajúcich mimo príslušného odboru“, a to aj prostredníctvom externých konzultantov.

23 Komisia vypracovala dodatočné usmernenia pre štúdie a hodnotenia, ktoré predstavovali 22 % celkových výdavkov na externých konzultantov počas obdobia, na ktoré sa vzťahoval audit (pozri ***tabuľku 3***). V roku 2012 Komisia vypracovala usmernenie na harmonizáciu postupov riadenia štúdií[11]. Tieto postupy zahŕňajú celý cyklus tvorby štúdií, od plánovania cez objednávanie, šírenie a zaznamenávanie.

---

[8] Ú. v. EÚ L 193, 30.7.2018, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, 18.7.2018.

[9] Európska komisia, *Vade-mecum on public procurement in the Commission*, február 2016, aktualizované v januári 2020.

[10] KOM(2002) 713 final, *Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines*, 11.12.2002

[11] Európska komisia, *Harmonised procedures for managing Commission studies*, 4.7.2012.

Dokument obsahuje vymedzenie štúdií a spoločné kritériá ich použitia. Od roku 2015 poskytujú usmernenia a súbor nástrojov pre lepšiu právnu reguláciu[12] rámec na vykonávanie hodnotení vrátane vymedzenia hodnotenia, usmernenia o zdrojoch a činností, ktoré môžu vykonávať externí dodávatelia[13].

24 Nenašli sme podobné usmernenia pre poradenské a výskumné služby, ktoré predstavovali 78 % celkových výdavkov na externých konzultantov počas obdobia, na ktoré sa vzťahoval tento audit. Z toho vyplýva, ako je znázornené v ***tabuľke 3***, že poradenské služby sa týkali širokej škály činností, od krátkodobých „poradenských" služieb až po dlhodobejšie služby dopĺňajúce interné odborné znalosti a zdroje. Tieto opakujúce sa služby, ktoré sa využívajú pravidelne, väčšinou súvisia s vykonávaním programov EÚ alebo plánov riadenia generálnych riaditeľstiev. Rámec Komisie neobsahoval jasné usmernenia a vymedzenie poradenských a výskumných služieb ani rozsah, v akom Komisia mohla tieto služby zadávať externým konzultantom.

25 Zistili sme, že hoci chýbali jasné usmernenia, ktoré by platili pre všetky generálne riaditeľstvá, jedno z generálnych riaditeľstiev vybraných na tento audit analyzovalo faktory, ktoré sa mali zohľadniť pri rozhodovaní o tom, či zadať služby externým subjektom. Medzi tieto faktory patrili:

— zachovanie kontroly nad rozhodovaním, stratégiou a kvalitou,

— kritériá uplatniteľné na činnosti a procesy, ktoré by sa nemali zabezpečovať externe,

— dôvody outsourcingu, ktoré je potrebné vysvetliť v technických špecifikáciách.

26 V júli 2020 Komisia vydala usmernenia o využívaní služieb externých poskytovateľov služieb pracujúcich v priestoroch Komisie[14]. Uvádza sa v nich, že práca zverená Komisii na základe zmlúv by sa nikdy nemala zabezpečovať externe, ale že generálne riaditeľstvá môžu zadávať podporné úlohy externým subjektom. Usmernenie sa týka najmä zákaziek na služby súvisiace s IT, komunikáciou, údržbou

---

[12] SWD(2015) 111 final a SWD(2017) 350 final.

[13] Nástroj 43: *What is an evaluation and when is required*, Nástroj 44: *Planning & the 5 year rolling evaluation plan*, a Nástroj 48: *Conducting the evaluation*.

[14] Európska komisia, *Guidelines on the use of in house service providers and assimilated*, 27.7.2020.

a bezpečnosťou budov. Komisia neprijala usmernenia pre externých konzultantov so sídlom mimo priestorov Komisie na riešenie problémov, ktoré uvádzame v bode ***24***.

Analýza potrieb sa nevykonávala alebo systematicky nezdokumentovala

27 Posúdili sme, či Komisia náležite odôvodnila a zdokumentovala využitie externých konzultantov. Preskúmali sme, či generálne riaditeľstvá dôkladne zvážili, prečo boli externí konzultanti potrební, a ako bol tento proces zdokumentovaný. Preskúmali sme usmernenia a analyzovali sme zavedené postupy v 20 zmluvách, ktoré sme vybrali, a doplnili sme ich o rozhovory s vybranými generálnymi riaditeľstvami.

28 Zistili sme, že usmernenia a súbor nástrojov pre lepšiu právnu reguláciu poskytujú pokyny pre plánovanie a odôvodnenie využívania externých konzultantov na hodnotenia. V súlade s nimi musia generálne riaditeľstvá považovať použitie interných odborných znalostí za hlavný zdroj dôkazov. Pri plánovaní hodnotení musia generálne riaditeľstvá zohľadniť kľúčové faktory, ako sú dostupné zdroje, požadované a dostupné údaje, druh analýzy, ktorá sa má vykonať, a akékoľvek prekrývanie s inými prebiehajúcimi prácami. Interné a externé zdroje pridelené na hodnotenie musia byť úmerné vnímanému významu a očakávaným účinkom intervencie, a to z hľadiska vzniknutých nákladov a prínosov[15].

29 V prípade štúdií a hodnotení obstarávaných podľa usmernení pre lepšiu právnu reguláciu sú zavedené systémy, ktoré zabezpečujú, aby projektová dokumentácia obsahovala žiadosť s uvedením dôvodov štúdie alebo hodnotenia, jej cieľov, očakávaných výsledkov, vplyvov, plánovaného použitia, predpokladaného harmonogramu a analýzy nákladov a prínosov. Zistili sme, že Komisia primerane odôvodnila využitie externých konzultantov v preskúmaných prípadoch.

30 Keď generálne riaditeľstvá zadávajú zákazky na činnosti klasifikované ako poradenstvo alebo výskum, v žiadosti o verejné obstarávanie zdokumentujú potrebu outsourcingu. Generálne riaditeľstvá sú zodpovedné za zabezpečenie toho, aby bol navrhovaný outsourcing v súlade s politickými požiadavkami a aby sa neprekrýval s pracovnými programami iných generálnych riaditeľstiev.

---

[15] Nástroj 4: *Evidence-based better regulation* a Nástroj 44: *Planning & the 5 year rolling evaluation plan*.

31 V prípade mnohých poradenských služieb obstarávaných v rámci programov EÚ, ako je technická podpora členským štátom a technická pomoc krajinám mimo EÚ, je využívanie externých konzultantov prostriedkom vykonávania programov zakotveným v ich pravidlách a dohodách o financovaní. V týchto prípadoch sme zistili, že generálne riaditeľstvá nezdokumentovali, ako posudzovali, či najímanie konzultantov je najvhodnejším riešením pre danú žiadosť o verejné obstarávanie. Komisia nás informovala, že možnosti zdrojov, ktoré odôvodňujú využitie externých konzultantov, posudzuje vo fáze programovania. Toto posúdenie však nebolo zdokumentované, a preto neboli k dispozícii žiadne dôkazy.

32 V prípade poradenských služieb obstarávaných na vykonávanie opakujúcich sa úloh, ktoré dopĺňajú interné zdroje, generálne riaditeľstvá nevykonávajú analýzy nákladov a prínosov a potrieb s cieľom posúdiť relatívne výhody spoliehania sa na externých poskytovateľov než na interných zamestnancov pred podaním nových žiadostí o verejné obstarávanie. Zistili sme, že takáto analýza nebola vykonaná napríklad pri:

— službách poskytovaných externými konzultantmi pracujúcimi v priestoroch Komisie a mimo nich s obnovenými zmluvami v oblasti štatistiky, ktoré zodpovedajú približne 52 zamestnancom na plný úväzok ročne,

— opakujúcich sa činností súvisiacich s vykonávaním a monitorovaním programov EÚ.

Postupy verejného obstarávania boli dodržané, ale konkrétne riziká ešte nie sú dobre riadené

33 Táto časť správy sa zaoberá tým, ako Komisia obstarala služby externých konzultantov, aby získala najlepší pomer medzi kvalitou a cenou a zmiernila riziká spojené so spoliehaním sa na externých konzultantov.

Nákup služieb externých konzultantov bol v súlade s pravidlami verejného obstarávania

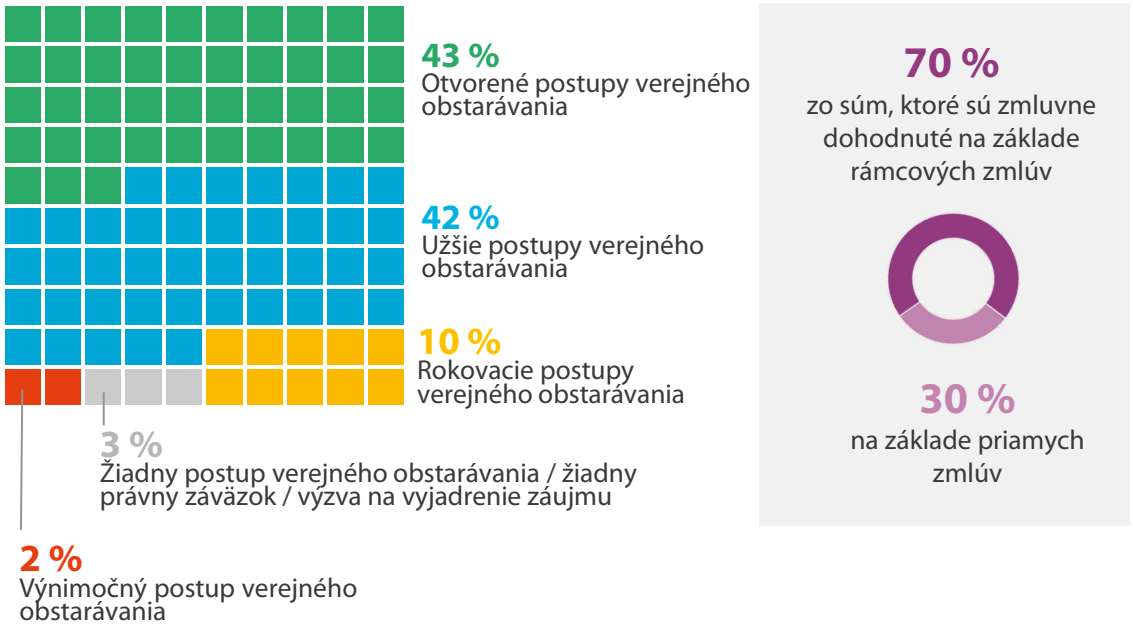
34 S cieľom dosiahnuť najlepší pomer medzi kvalitou a cenou sa v nariadení o rozpočtových pravidlách a vo vnútorných pravidlách Komisie vyžaduje, aby Komisia pri zadávaní zákaziek externým poradcom využívala súťažné výberové konania. Tieto postupy zahŕňajú stanovenie a uplatňovanie vhodných výberových kritérií a kritérií

na vyhodnotenie ponúk. Posúdili sme postupy verejného obstarávania Komisie na uzatváranie zmlúv s externými konzultantmi a podrobne sme preverili 20 zmlúv, ktoré sme vybrali.

35 Zistili sme, že zodpovedné generálne riaditeľstvá uskutočnili postupy verejného obstarávania v súlade s požiadavkami nariadenia o rozpočtových pravidlách a príručky o verejnom obstarávaní (pozri bod ***21***). Vo všetkých 20 preskúmaných postupoch verejného obstarávania Komisia použila vhodné kritériá na vyhodnotenie ponúk (vrátane pomeru ceny a kvality) na posúdenie pomeru medzi kvalitou a cenou a na výber víťazných ponúk.

36 Pri zadávaní zákaziek na služby si Komisia môže vybrať medzi rôznymi postupmi verejného obstarávania. Väčšinou využívala verejné súťaže (každá spoločnosť môže predložiť ponuku) alebo užšiu súťaž (na predloženie ponúk je vyzvaný obmedzený počet spoločností) s cieľom najať externých konzultantov. Zákazky zadané v rámci týchto dvoch druhov postupov dosiahli v rokoch 2017 – 2019 výšku 2,3 mld. EUR (85 % celkových zmluvne dohodnutých súm), ako sa uvádza na ***ilustrácii 5***. Keďže tieto postupy si vyžadujú určitý čas, často sa ako účinný prostriedok zadávania zákaziek na služby s externými konzultantmi využívajú rámcové zmluvy, pretože sa vyhýbajú nutnosti začať viaceré postupy verejného obstarávania. V rámcových zmluvách, ktoré majú často vysokú hodnotu, sa navyše vymedzujú podmienky (napr. cena, kvalita) konkrétnych zákaziek, ktoré sa majú v rámci nich zadávať, aby Komisia mohla rýchlejšie využívať odborné znalosti konzultantov s cieľom reagovať na skutočné potreby. Počas kontrolovaného obdobia bolo 70 % súm zmluvne dohodnutých s externými konzultantmi (1,9 mld. EUR) založených na rámcových zmluvách.

Ilustrácia 5 – Podiel zmluvne dohodnutých súm podľa druhu postupu verejného obstarávania, 2017 – 2019



Zdroj: EDA na základe finančných údajov Komisie.

Dohľad Komisie nezodpovedal úrovni potenciálneho rizika

37 Skontrolovali sme, ako Komisia identifikovala a riešila potenciálne riziká koncentrácie a nadmernej závislosti, konkurenčnej výhody a konfliktu záujmov. Preskúmali sme aj to, či na takéto riziká upozornila a ako boli riadené na úrovni Komisie.

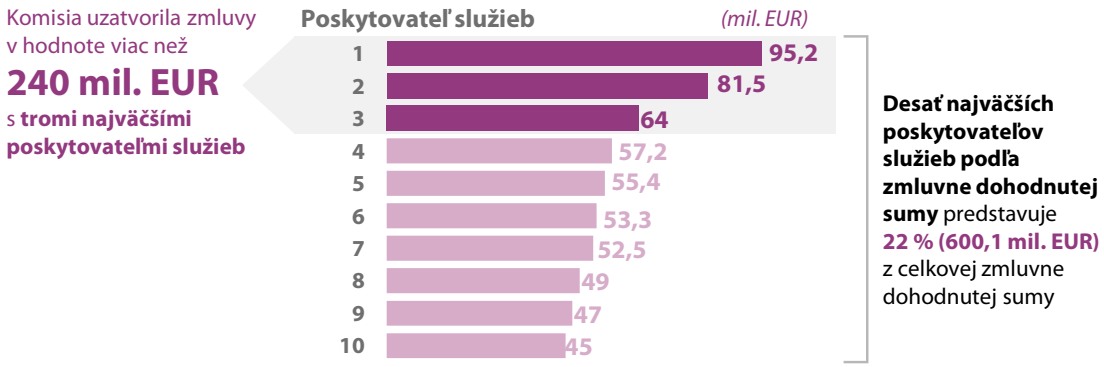
Riziká koncentrácie a nadmernej závislosti

38 Ak sa organizácia pri vykonávaní kľúčových činností vo veľkej miere spolieha na konkrétnych externých konzultantov, prijíma riziko, že sa môže stať závislou od týchto konzultantov, pokiaľ ide o ďalšie vykonávanie týchto činností. Analyzovali sme informácie o riadení a finančné informácie o dodávateľoch s cieľom posúdiť, do akej miery sa Komisia spoliehala na konkrétnych poskytovateľov služieb, a posúdiť úroveň koncentrácie služieb.

39 Na ***ilustrácii 6*** je uvedené rozdelenie zmluvne dohodnutých súm medzi desiatich najväčších poskytovateľov služieb v období 2017 – 2019. Týchto desať najväčších poskytovateľov služieb predstavovalo menej ako 0,4 % z celkového počtu (2 769) externých konzultantov, ktorí boli v danom období najatí. Suma, ktorá bola s nimi

zmluvne dohodnutá, zároveň predstavovala 22 % celkových zmluvne dohodnutých súm za dané obdobie.

Ilustrácia 6 – Desať najväčších poskytovateľov služieb externých konzultantov podľa zmluvne dohodnutej sumy, 2017 – 2019



Zdroj: EDA na základe finančných údajov Komisie.

40 Niektorí poskytovatelia služieb poskytujú služby externých konzultantov v niekoľkých generálnych riaditeľstvách Komisie. Niektorí z týchto poskytovateľov služieb majú pobočky alebo dcérske spoločnosti v rôznych členských štátoch. Z formálneho hľadiska ide o samostatné právne subjekty, ale ich prítomnosť v Komisii je väčšia, ak sa posudzujú spoločne.

41 Na ***ilustrácii 7*** je znázornených desať jednotlivých poskytovateľov služieb s najväčším počtom zmlúv podpísaných v období 2017 – 2019. Komisia uzavrela s týmito poskytovateľmi služieb 1 297 zmlúv (t. j. 16 % z 8 009 zmlúv uzavretých počas daného obdobia, pozri bod ***04***). Z týchto údajov vyplýva, že pomerne vysoký počet zákaziek v rámci útvarov Komisie sa zadáva pomerne malému počtu poskytovateľov služieb.

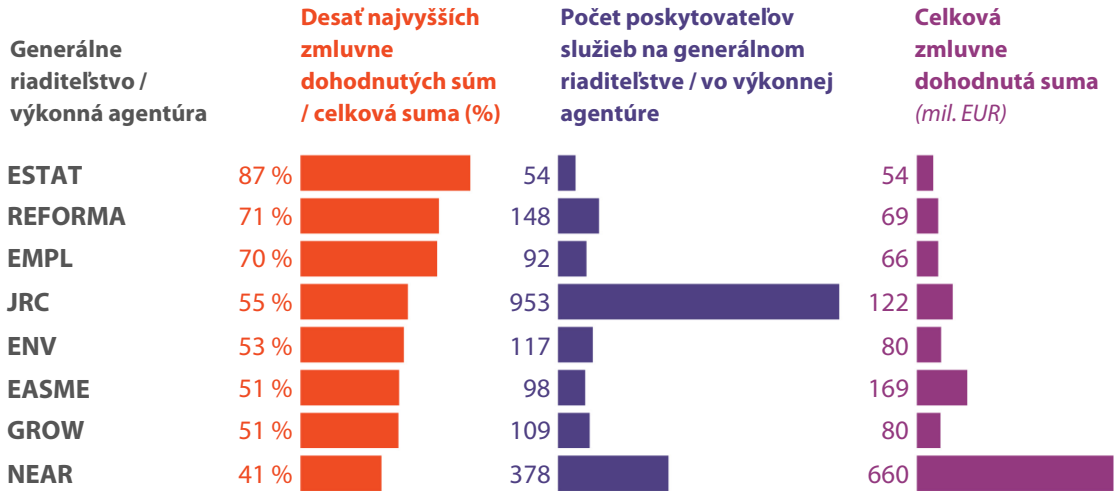
Ilustrácia 7 – Desať najväčších poskytovateľov služieb externých konzultantov podľa počtu zmlúv a ich prítomnosti v generálnych riaditeľstvách, 2017 – 2019

Zdroj: EDA na základe finančných údajov Komisie.

42 Analyzovali sme aj podiel celkových zmluvne dohodnutých súm, ktoré získalo desať najväčších poskytovateľov služieb vo vybraných generálnych riaditeľstvách[16]. Z ***ilustrácie 8*** vyplýva, že niektoré generálne riaditeľstvá sa vo veľkej miere spoliehajú na pomerne malý počet dodávateľov. Napríklad v GR ESTAT predstavovalo 10 poskytovateľov služieb menej ako 19 % z celkového počtu poskytovateľov služieb externých konzultantov využívaných generálnymi riaditeľstvami, ale bolo im pridelených 87 % (47 mil. EUR) z celkovej sumy, ktorú generálne riaditeľstvo zmluvne dohodlo. V GR NEAR predstavovalo desať najväčších poskytovateľov služieb menej ako 3 % celkového počtu poskytovateľov služieb, ale zároveň na nich pripadalo 41 % (277 mil. EUR) zo zmluvne dohodnutých súm s externými konzultantmi. Táto koncentrácia vytvára riziko nadmernej závislosti od niektorých zmluvných dodávateľov.

[16] Uvádzajú sa len generálne riaditeľstvá s celkovou zmluvne dohodnutou sumou presahujúcou 50 mil. EUR.

Ilustrácia 8 – Desať najväčších poskytovateľov služieb má vysoký podiel na celkovej zmluvne dohodnutej sume, 2017 – 2019



Zdroj: EDA na základe finančných údajov Komisie.

43 Zákazky zadávané externým konzultantom si často vyžadujú osobitnú technickú expertízu, čo môže obmedziť počet potenciálnych poskytovateľov služieb. Niektorým väčším poskytovateľom služieb, ktorí majú často rozsiahle skúsenosti s prácou s Komisiou, sa však pravidelne darí získať takéto zákazky. Menšie spoločnosti majú menšie úspechy.

44 V štyroch prípadoch sme zistili, že napriek tomu, že sa otvorené postupy verejného obstarávania organizovali pravidelne, tí istí poskytovatelia služieb získali niekoľko po sebe nasledujúcich zákaziek v priebehu niekoľkých rokov. V dôsledku toho sme zaznamenali riziko závislosti od externých konzultantov (pozri ***tabuľku 4***).

Tabuľka 4 – Riziko závislosti od externých dodávateľov

Prípad	Opis prípadu
Prípad 1	Jedno generálne riaditeľstvo podpísalo na obdobie 2014 – 2018 rámcové zmluvy v hodnote 20,8 mil. EUR s poskytovateľom externých poradenských služieb potrebných na vykonávanie programu EÚ. V nasledujúcom programovom období prevzala tieto činnosti od generálneho riaditeľstva výkonná agentúra. Usporiadala nové postupy verejného obstarávania na obdobie 2019 – 2023. Na základe verejnej súťaže zadala tomu istému poskytovateľovi služieb novú rámcovú zmluvu v hodnote 8 mil. EUR.
Prípad 2	Ten istý poskytovateľ služieb vyhral dve po sebe nasledujúce verejné súťaže na technickú a právnu pomoc pri správe jedného z portálov Vaša Európa – Poradenstvo (dve ročné zmluvy, jedna v hodnote 1,68 mil. EUR a druhá v hodnote 1,73 mil. EUR).
Prípad 3	Jedno generálne riaditeľstvo zadalo rámcovú zmluvu na poradenské služby zmluvným dodávateľom so sídlom v priestoroch Komisie aj mimo nich, čo predstavovalo 27 % celkovej zmluvne dohodnutej sumy (14,5 mil. EUR a 104 zákaziek) pre externých konzultantov na obdobie 2017 až 2019.
Prípad 4	51 % celkovej zmluvne dohodnutej sumy jedného generálneho riaditeľstva na obdobie 2017 – 2019 (36 mil. EUR) sa týkalo štyroch spoločností, ktoré boli vo veľkej miere využívané aj inými generálnymi riaditeľstvami.

Zdroj: EDA.

Riziko konkurenčnej výhody

45 Keď sa externí konzultanti vo veľkej miere využívajú v rôznych útvaroch Komisie (pozri ***ilustráciu 7***), získavajú skúsenosti, ktoré im môžu poskytnúť výhodu pri získavaní budúcich zákaziek. Preskúmali sme, či Komisia zaviedla postupy na zabezpečenie transparentnosti výberového konania, aby konzultanti alebo ich pobočky, ktorí sa uchádzajú o konkrétnu zákazku, nezískali konkurenčnú výhodu z toho, že poskytovali iné služby súvisiace s daným zadaním.

46 Zistili sme, že niektorí poskytovatelia poskytovali jednému generálnemu riaditeľstvu kombináciu poradenských, implementačných a hodnotiacich služieb. V takýchto prípadoch existuje riziko, že títo poskytovatelia služieb získajú konkurenčnú výhodu, pretože sú zapojení do navrhovania, vykonávania a hodnotenia tej istej politiky EÚ.

47 Existuje tiež riziko, že niektorí zmluvní dodávatelia získajú konkurenčnú výhodu vďaka svojim rozsiahlym skúsenostiam s poskytovaním služieb generálnym riaditeľstvám, čo je výhodou pre budúce postupy verejného obstarávania. V jednom prípade bola poskytovateľovi služieb v roku 2018 zadaná zákazka na vypracovanie súťažných podkladov v súvislosti so zákazkou na uskutočnenie stavebných prác

(1,1 mil. EUR). V nasledujúcom roku bola tomu istému poskytovateľovi služieb zadaná iná zákazka na dohľad nad tými istými prácami (3 mil. EUR).

48 Niektoré generálne riaditeľstvá vypracovali osvedčené postupy na zmiernenie rizík obmedzenej hospodárskej súťaže pri obstarávaní služieb externých konzultantov (podrobnejšie informácie sú uvedené v ***rámčeku 1***).

Rámček 1

Osvedčené postupy na obmedzenie rizika konkurenčnej výhody

JRC vykonáva prieskum trhu s cieľom získať prehľad o úrovni hospodárskej súťaže v oblasti, v ktorej plánuje obstarať služby externých konzultantov. Cieľom je zabezpečiť čo najširšiu hospodársku súťaž na všetkých trhoch a dodržiavať zásady transparentnosti, proporcionality, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie.

GR ENV zriadilo výbor na posudzovanie vybraných postupov verejného obstarávania (ENVAC) a na podávanie správ vrcholovému manažmentu o verejných súťažiach, ktoré každoročne prebiehajú. V roku 2019 výbor ENVAC zdôraznil potrebu monitorovať konkurencieschopnosť procesu verejného obstarávania, keďže v tom istom roku bola k viac ako polovici postupov verejného obstarávania, ktoré viedli k podpisu zmluvy, predložená len jedna ponuka.

Eurostat zriadil výbor, ktorý zodpovedným povoľujúcim úradníkom poskytuje poradenstvo ohľadom špecifikácií verejného obstarávania. Analyzuje aj koncentráciu trhu s cieľom preukázať stupeň hospodárskej súťaže medzi svojimi zmluvnými dodávateľmi a obmedziť riziko konkurenčnej výhody.

Riziko konfliktu záujmov

49 Preskúmali sme zavedené postupy na riešenie rizika konfliktu záujmov. V nariadení o rozpočtových pravidlách sa vymedzujú konflikty záujmov a stanovujú sa opatrenia, ktoré je potrebné prijať, aby sa im zabránilo v priebehu postupov verejného obstarávania. Ďalšie pokyny sú uvedené v príručke Komisie o verejnom obstarávaní. V súlade s týmito pokynmi je potrebné, aby členovia hodnotiacej komisie Komisie a uchádzači potvrdili, že nie sú v konflikte záujmov.

50 V prípade všetkých 20 zmlúv, ktoré sme kontrolovali, sa Komisia riadila požiadavkami týkajúcimi sa kontrol konfliktu záujmov uvedenými v nariadení o rozpočtových pravidlách a v príručke. Všetky požadované vyhlásenia boli podpísané a všetky zmluvy obsahovali štandardné ustanovenie, v ktorom sa uvádzalo, že zmluvní dodávatelia musia oznámiť akýkoľvek konflikt záujmov, ktorý by mohol vzniknúť

pri plnení zmluvy. Ide o formálne kontroly, ktoré samy osebe nemôžu zaručiť riešenie konfliktov záujmov.

51 V roku 2021 Komisia vydala usmernenia o predchádzaní konfliktom záujmov a ich riešení pri zadávaní zákaziek na služby[17]. Usmernenia Komisie sa však nezaoberajú týmito rizikami:

— činnosti externých konzultantov a ich pridružených subjektov, ktoré sú v rozpore s ich zmluvou s Komisiou,

— služby externých konzultantov, ktoré môžu byť vo vzájomnom konflikte,

— externí konzultanti, ktorí poskytujú služby rôznym klientom (v rámci Komisie alebo mimo nej) s protichodnými záujmami pri úzko súvisiacich úlohách.

52 Konflikty záujmov môžu vzniknúť aj v dôsledku tzv. javu otáčavých dverí zamestnancov Komisie, t. j. keď zamestnanci odchádzajú z inštitúcie a zaujmú pozíciu externe (napr. v súkromnom sektore), alebo naopak, keď osoba pracujúca v súkromnom sektore odíde a začne pracovať v Komisii. Tieto konflikty záujmov môžu znamenať nevhodné využívanie prístupu k dôverným informáciám (napr. ak bývalí zamestnanci Komisie využívajú svoje znalosti a kontakty na lobovanie v záujme externých zamestnávateľov alebo klientov).

53 V služobnom poriadku EÚ[18] sa vyžaduje, aby sa úradníci, ktorí odchádzajú z Komisie, správali čestne a rozvážne, ak po svojom odchode získajú nové pracovné miesta. Komisia sa na základe týchto pravidiel zaoberá možnými prípadmi tzv. javu otáčavých dverí. Účinnosť týchto mechanizmov závisí len od toho, či odchádzajúci zamestnanci poskytnú Komisii vyhlásenia o tom, akú prácu plánujú vykonávať počas dvoch rokov od ich odchodu z verejnej služby EÚ. Pri hodnotení súťažných podkladov sa zamestnanci zodpovední za verejné obstarávanie tiež snažia identifikovať bývalých zamestnancov, ktorí môžu byť v konflikte záujmov.

54 Ombudsmanka v tejto veci už vykonala niekoľko vyšetrovaní a dospela k záveru, že hoci postupy Komisie sú v súlade s pravidlami, na zvýšenie účinnosti a užitočnosti

---

[17] Oznámenie Komisie (2021/C 121/01), Usmernenie týkajúce sa predchádzania a riešenia konfliktov záujmov v zmysle nariadenia o rozpočtových pravidlách, 9.4.2021.

[18] Naposledy zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 1023/2013 z 22. októbra 2013 (Ú. v. EÚ L 287, 29.10.2013, článok 16).

týchto pravidiel by sa dalo urobiť viac. Ombudsmanka odporučila, aby Komisia zaujala dôraznejší prístup k otázke javu otáčavých dverí pri riešení prípadov týkajúcich sa vyšších úradníkov Komisie[19]. Vo februári 2021 ombudsmanka začala nové rozsiahle vyšetrovanie zamerané na to, ako Komisia rieši prípady týkajúce sa javu otáčavých dverí medzi svojimi zamestnancami. Vyšetrovanie je súčasťou posilneného monitorovania toho, ako administratíva EÚ plní etické povinnosti zamestnancov EÚ, ktorí prejdú do súkromného sektora[20].

Niektoré riziká sa neposudzujú na úrovni inštitúcie

55 Kontrolovali sme, ako boli riziká koncentrácie a nadmernej závislosti, konkurenčnej výhody a konfliktu záujmov oznámené Komisii a riadené na úrovni celej inštitúcie.

56 Celkovo sme zistili, že generálne riaditeľstvá neidentifikujú ani nehodnotia riziká koncentrácie a nadmernej závislosti, konkurenčnej výhody alebo konfliktu záujmov pri využívaní externých konzultantov ako kritické. Zistili sme tiež, že riziká nadmernej koncentrácie poskytovateľov služieb a nadmernej závislosti nie sú vždy rozpoznateľné na miestnej úrovni generálnych riaditeľstiev. Na úrovni Komisie však môžu byť výrazné. Z toho vyplýva, že správne by sa mohli riešiť len posúdením na úrovni inštitúcie, no Komisia takéto posúdenia nevykonáva. Niektoré kritické riziká teda nemusia byť identifikované, a neoznamujú sa správnej rade inštitúcie.

Nedostatky v spôsobe riadenia a využívania služieb externých konzultantov

57 V tejto časti sa zaoberáme tým, ako Komisia riadila zákazky zadané externým konzultantom, a najmä tým, ako posúdila ich výkonnosť a identifikovala vykonanú prácu, ktorá by sa mohla užitočne šíriť v rámci jej útvarov.

Jednotlivé zmluvy spravované v súlade s pravidlami, ale s nedostatkami v hodnotení výkonnosti

58 Preskúmali sme, či Komisia stanovila jasné mandáty a podmienky poskytovania služieb externých konzultantov a či za poskytnuté služby zaplatila primerané sumy.

[19] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608

[20] https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/141928

Posudzovali sme aj to, ako vymieňala a hodnotila výsledky tejto činnosti na úrovni celej inštitúcie. Posúdili sme, či Komisia zabezpečila, aby sa zákazky zadané externým konzultantom riadili v rámci jej jednotlivých generálnych riaditeľstiev jednotne, s cieľom systematicky posudzovať výkonnosť poskytovateľov služieb, a či stanovila hodnotu, ktorú poskytli externí konzultanti.

59 Komisia riadila zákazky zadané externým konzultantom (poradenské služby, služby v oblasti výskumu, štúdií alebo hodnotení) v súlade s právnym rámcom stanoveným v nariadení o rozpočtových pravidlách a všeobecnými pravidlami obstarávania služieb podľa príručky o verejnom obstarávaní. Pri obstarávaní služieb Komisia vypracovala zadávacie podmienky, v ktorých upresnila prácu, ktorú má poskytovateľ služieb vykonať, ako aj počet a formát správ o pokroku, ktoré očakáva od poskytovateľa služieb počas trvania zákazky.

60 V prípade všetkých 20 zmlúv, ktoré sme preskúmali, sme zistili, že Komisia riadila zmluvy dobre a v súlade so svojím právnym rámcom. Vo všeobecnosti sa v zmluvách uzavretých medzi Komisiou a poskytovateľom služieb stanovujú mechanizmy monitorovania a podávania správ, ako aj postup kontroly výsledkov. Komisia pred uskutočnením platieb overila, či konzultanti poskytli služby v požadovanej kvalite.

61 V našej analýze sa zistilo, že v prípade niektorých poradenských služieb Komisia vykonala dodatočné kontroly kvality určitých výstupov:

— pred zaplatením za štatistické služby Komisia skontrolovala kvalitu štatistík, ktoré poskytol konzultant,

— v prípade zmluvy o technickej podpore v rámci programu na podporu štrukturálnych reforiem bol zriadený riadiaci výbor (za účasti príslušného útvaru GR REFORM, členského štátu a zmluvného dodávateľa), ktorý bude dohliadať na plnenie zmluvy. Tým sa zabezpečilo pravidelné monitorovanie (často s mesačnou správou) plnenia zmluvy.

62 Ak je konečný výrobok dodaný neskoro alebo v nižšej kvalite, než sa očakávalo, Komisia zvyčajne pozastaví požadovanú platbu, kým produkt nebude dodaný v uspokojivej kvalite, a rozhodne sa neuplatňovať sankcie stanovené v zmluvných ustanoveniach. Komisia uplatnila sankcie a znížila platby v prípade troch z 20 vybraných zmlúv. Tento prístup vyžadoval intenzívne a značné úsilie operačných útvarov, aby bola dosiahnutá prijateľná kvalita konečných produktov.

63 Hoci existovali dobré príklady toho, ako Komisia hodnotí výkonnosť externých konzultantov v zmluvách, ktoré sme preskúmali, generálne riaditeľstvá neposudzovali výkonnosť jednotne. Zistili sme, že len niektoré generálne riaditeľstvá systematicky vykonávali hodnotenia získaných poznatkov alebo *ex post* hodnotenie nákladov a prínosov po dokončení zmlúv, zatiaľ čo iné ich nevykonávali. Domnievame sa, že sa tým znižuje schopnosť Komisie identifikovať potenciálne oblasti na zlepšenie a zvyšuje sa riziko opätovného zapojenia konzultantov, ktorí v minulosti dosahovali nedostatočné výsledky.

64 Okrem služieb obstarávaných podľa rámca lepšej právnej regulácie (podrobnejšie informácie pozri v ***rámčeku 2***) si generálne riaditeľstvá systematicky nevymieňali dostupné informácie o hodnotení externých konzultantov (napr. prehľad nákladov, kvalita výstupov a výsledkov) v rámci Komisie. Informácie o využívaní konzultantov sa nezhromažďovali centrálne na úrovni celej inštitúcie, čo by umožnilo porovnať a posúdiť výkonnosť poskytovateľov služieb.

Rámček 2

Systematické a spoločné hodnotenie výkonnosti externých konzultantov podľa rámca lepšej právnej regulácie

Po realizácii projektov vypracovali operačné útvary hodnotiacu správu, v ktorej zhrnuli výkonnosť zmluvného dodávateľa (kontroly vykonané v súlade so zmluvnými ustanoveniami), vykonanú prácu a relevantnosť vykonanej práce[21].

V prípade programov zdieľaného riadenia sa vecné prvky niektorých štúdií a hodnotení takisto potvrdzujú s členskými štátmi.

Usmernenia pre lepšiu právnu reguláciu a ich súbor nástrojov navyše poskytli fórum, sieť pre lepšiu právnu reguláciu, kde zástupcovia operačných oddelení „lepšej právnej regulácie“ všetkých príslušných generálnych riaditeľstiev diskutovali o horizontálnych otázkach týkajúcich sa riadenia práce externých konzultantov. Bol to tiež spôsob, ako upozorniť ústredné útvary Komisie na dôležité otázky.

Nedostatočné postupy pri využívaní výsledkov úloh externých konzultantov

65 Posudzovali sme, či Komisia zaviedla vhodné postupy na čo najlepšie využitie výsledkov služieb, ktoré poskytli externí konzultanti, a na prenos poznatkov a šírenie týchto výsledkov v prípade potreby.

66 Zistili sme, že usmernenia a súbor nástrojov pre lepšiu právnu reguláciu viedli k vypracovaniu usmernení na monitorovanie a analýzu toho, do akej miery práca externých konzultantov prispieva k procesu hodnotenia Komisie. Komisia predkladá túto analýzu v pracovnom dokumente útvarov Komisie, v ktorom je zhrnuté hodnotenie. V tomto dokumente je opísané, ako Komisia v tomto procese využila odborné poradenstvo[22].

67 Nenašli sme žiadne podobné usmernenia pre služby externých konzultantov nad rámec lepšej právnej regulácie. Zistili sme, že vo vybraných generálnych riaditeľstvách boli zavedené rôzne postupy na zisťovanie, či a ako Komisia použila výsledky a závery, ktoré poskytli externí konzultanti (pozri ***tabuľku 5***). Skutočnosť,

[21] Nástroj 48: *Conducting the evaluation*.

[22] Nástroj 49: *The staff working document for evaluation*.

že jednotlivé generálne riaditeľstvá nemajú jednotný prístup, bráni Komisii v tom, aby posúdila prínosy využívania týchto služieb.

Tabuľka 5 – Rozdiely medzi generálnymi riaditeľstvami pri posudzovaní skutočného využitia výsledkov služieb externých konzultantov

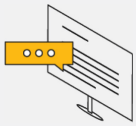
Generálne riaditeľstvo	Zavedené postupy
JRC	JRC má zavedený systém na analýzu toho, ako vedecké a technické výstupy ovplyvnili tvorbu politiky EÚ a do akej miery Komisia využíva príspevky JRC. Toto preskúmanie výkonnosti sa týka všetkých príspevkov JRC bez toho, aby sa rozlišovalo, či ich poskytli zamestnanci JRC alebo či boli získané od externých konzultantov.
GR AGRI	GR AGRI vypracúva analytické poznámky, v ktorých prezentuje ciele, hodnotenie kvality a hlavné zistenia štúdií, ako aj ich využitie pri tvorbe politiky.
GR REFORM a GR NEAR	GR REFORM a GR NEAR obstarávajú služby od externých konzultantov v prospech členských štátov alebo krajín mimo EÚ, ale nie sú zodpovedné za použitie výsledkov projektov ani za akúkoľvek analýzu tohto použitia. Za to zodpovedá konečný prijímateľ. Okrem *ex post* hodnotenia technickej podpory začalo GR REFORM v roku 2020 monitorovať rozsah, v akom členské štáty využívajú výsledky konzultačných projektov. GR NEAR neanalyzuje využívanie výsledkov poradenských služieb, ale vykonáva hodnotenia na strategickej úrovni (napr. zmena klímy, rodová rovnosť), na operačnej úrovni (projekt/program) a na úrovni nástroja, spôsobu alebo na úrovni krajiny.

Zdroj: EDA.

68 Otázka prenosu odborných znalostí externých konzultantov na zamestnancov Komisie sa nevzťahuje na všetky typy zmlúv. Ak sú konzultanti zapojení do riešenia nedostatku odborných znalostí v Komisii, môže byť prenos zručností na Komisiu dôležitým a relevantným faktorom. Komisia potvrdila, že v zmluvách o poskytovaní služieb sa len zriedka zohľadňuje prenos poznatkov od konzultantov. Systematicky neskúma, či je prenos zručností nevyhnutný. Ani jedna zo zmlúv, ktoré sme preskúmali, neobsahovala konkrétnu požiadavku na prenos zručností od konzultantov na zamestnancov Komisie.

69 Komisia disponuje širokou škálou nástrojov obsahujúcich informácie, ktoré možno použiť na výmenu informácií o službách externých konzultantov, ale ktoré sú menej vhodné na šírenie práce týchto konzultantov, ako je zhrnuté v ***tabuľke 6***.

Tabuľka 6 – IT nástroje Komisie obsahujúce informácie o využívaní externých konzultantov

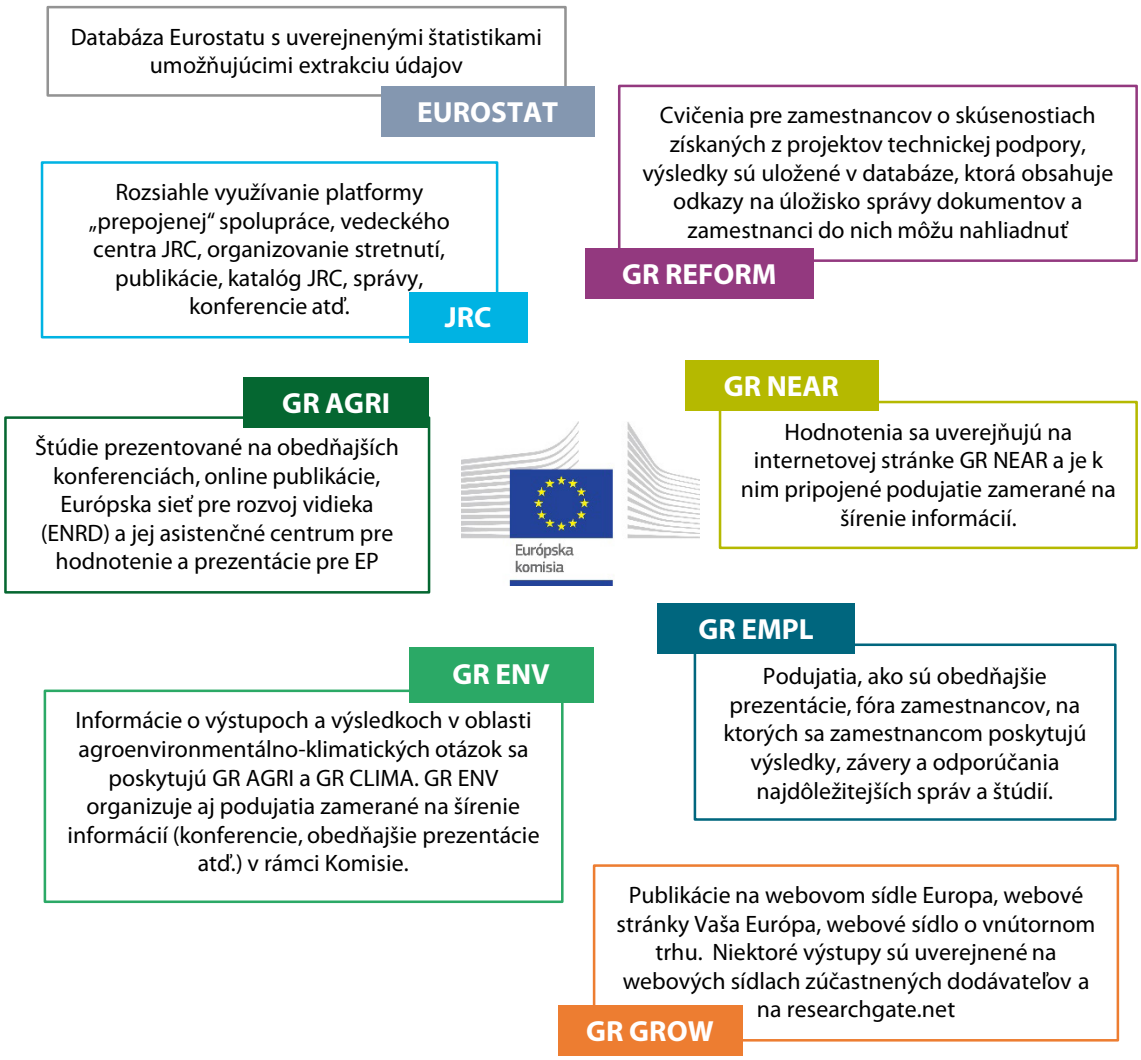


IT nástroj	Účel	Stav
Modul právnych záväzkov ABAC	Centrálny register grantov a zmlúv. Je to centrálny rozpočtový a účtovný informačný systém a je integrovaný s inými informačnými systémami	Poskytuje údaje o zmluvách Kvalita, presnosť a spoľahlivosť zakódovaných údajov je obmedzená, predmetom preskúmania kvality údajov
Systém finančnej transparentnosti (FTS)	Webové sídlo, na ktorom sa uverejňujú údaje o prijímateľov rôznych druhov financovania spravovaných priamo generálnymi riaditeľstvami Komisie, jej zamestnancami v delegáciách Únie alebo výkonnými agentúrami Zdrojom informácií pre FTS je ABAC LC modul, ktorý ovplyvňuje kvalitu a spoľahlivosť zaznamenaných údajov	Poskytuje možnosti vyhľadávania zmlúv (príjemcov) podľa typu (kategórií triedy), ktoré sú predmetom zmluvy alebo oblasti, na ktorú sa opatrenie vzťahuje Informácie o príjemcoch sú obmedzené
Ponuky v elektronickej forme (TED)	Online verzia dodatku k Úradnému vestníku EÚ, ktorým sa uverejňujú oznámenia o postupoch verejného obstarávania (orgánov verejnej moci)	Analýzu možno vykonať preskúmaním oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania
Register Úradu pre publikácie	Centrálny register štúdií EÚ IISDB umožňuje používateľom sledovať pokrok v hodnoteniach a štúdiách.	Informácie sa obmedzovali najmä na štúdie a hodnotenia, pričom niektoré technické štúdie zahŕňali
Miestne IT nástroje/úložiská	Archívy zriadené na úrovni generálnych riaditeľstiev na sledovanie a riadenie odborných znalostí	Informácie sa týkajú výstupov vytvorených na úrovni generálnych riaditeľstiev

Zdroj: EDA.

70 Generálne riaditeľstvá používali rôzne metódy na výmenu poznatkov o výstupoch externých konzultantov (pozri príklady v ***rámčeku 9***). Toto šírenie informácií bolo roztrieštené a sústredené na úrovni generálnych riaditeľstiev, čím sa znižuje možnosť efektívneho spoločného využívania výsledkov práce externých konzultantov v rámci Komisie.

Ilustrácia 9 – Postupy šírenia výstupov externých konzultantov



Zdroj: EDA.

71 Zistili sme, že medziinštitucionálna databáza štúdií EÚ (IISDB) obsahovala informácie o plánovaných a uskutočnených hodnoteniach a štúdiách, ktoré by mohli umožniť šírenie poznatkov. Od marca 2022 majú k databáze prístup všetky inštitúcie. Analyzovali sme informácie zaznamenané vybranými generálnymi riaditeľstvami v tejto databáze. Generálne riaditeľstvá zaznamenali štúdie rôznymi spôsobmi a niektoré technické štúdie (napr. správy, odporúčania, technické analýzy) neboli zahrnuté do databázy, ako sa uvádza v ***tabuľke 7***. V dôsledku toho databáza IISDB obsahuje neúplné informácie o všetkých vykonaných štúdiách a Komisia ju nekoncipovala ako komplexný nástroj na výmenu poznatkov.

Tabuľka 7 – IISDB neobsahuje úplné informácie o štúdiách

Generálne riaditeľstvo	Zavedené postupy
JRC	Externé štúdie a hodnotenia, ktoré sa vykonávajú na žiadosť iných generálnych riaditeľstiev, sa v IISDB nezaznamenávajú.
GR AGRI a GR GROW	V IISDB sa zaznamenávajú najmä štúdie a hodnotenia získané v rámci programu lepšej právnej regulácie. Technické štúdie, ktoré nie sú uvedené v programe lepšej právnej regulácie, nie sú zahrnuté.
EUROSTAT	Vypracované štúdie a hodnotenia sa zaznamenávajú s výnimkou tých, ktoré sa používajú na interné účely generálneho riaditeľstva. Interne vykonané štúdie a hodnotenia (napríklad strednodobé hodnotenia európskeho štatistického programu) sú zahrnuté aj do IISDB.
GR ENV	V IISDB sa zaznamenávajú najmä štúdie a hodnotenia vykonané v rámci lepšej právnej regulácie. Štúdie vypracované na preskúmanie rôznych prepojení medzi životným prostredím a hospodárstvom sú uverejnené na webovej stránke Európskej komisie o životnom prostredí a ekonómii a nie sú zaznamenané v IISDB.
EMPL	V IISDB sa zaznamenávajú len štúdie a hodnotenia získané v rámci lepšej právnej regulácie.

Zdroj: EDA.

Čiastočná presnosť informácií Komisie o riadení a nedostatočné systematické podávanie správ

72 V tejto časti skúmame informácie, ktoré má Komisia k dispozícii v súvislosti so zákazkami zadanými externým konzultantom, a spôsob, akým Komisia informovala o ich využívaní.

Komisii chýbajú presné informácie o objeme a typoch služieb externých konzultantov, ktorých využíva

73 Posúdili sme, či má Komisia dostatočné a spoľahlivé informácie, ktoré jej umožňujú účinne dohliadať nad využívaním externých konzultantov a podávať o ňom správy, a či sú tieto informácie k dispozícii pre rôzne druhy služieb. Preskúmali sme, ako generálne riaditeľstvá Komisie zaznamenali informácie o takýchto službách, a testovali sme údaje za roky 2017 až 2019.

74 Od roku 2017 finančný systém Komisie umožňuje zaznamenávať zmluvy o poskytovaní služieb externých konzultantov do štyroch kategórií: poradenstvo, štúdie, hodnotenie a výskum. Komisia jasne vymedzila, na čo sa vzťahujú kategórie „štúdia“ a „hodnotenie“ (pozri bod ***23***). Generálnym riaditeľstvám však neposkytla jasné vymedzenie poradenských a výskumných služieb (pozri bod ***24***). Tieto dve kategórie boli vymedzené všeobecnejšie (pozri ***tabuľku 2***). Generálne riaditeľstvá ich preto pri zaznamenávaní využitia externých poradcov používali nekonzistentne.

75 Napríklad kategória „poradenstvo“ (*consultancy*), v ktorej sa zaznamenáva prevažná väčšina služieb externých konzultantov (pozri ***tabuľku 3***), zodpovedá v zozname „poradenským“ (*advisory*) službám. Zistili sme, že generálne riaditeľstvá zaznamenali v tejto kategórii širokú škálu služieb, z ktorých niektoré boli vo všeobecnosti zadané externe, napríklad:

— služby na vývoj a prevádzku informačných systémov vrátane licencií, údržby, štúdií a podpory,

— štatistické, kompilačné a informačné služby (kľúčové činnosti Eurostatu a vedľajšie činnosti ostatných generálnych riaditeľstiev),

— technická podpora členským štátom a technická pomoc krajinám (najmä krajinám mimo EÚ).

V poslednom prípade finančný systém Komisie neidentifikuje konečného prijímateľa služby externých konzultantov. V prípade okruhu 4 VFR „Globálna Európa“ Komisia obstaráva väčšinu takýchto zákaziek v prospech krajín mimo EÚ. Tieto služby predstavovali 1 mld. EUR z celkovej sumy zmluvne dohodnutej s externými konzultantmi v rokoch 2017 – 2019. To Komisii neumožňuje predložiť presný obraz o tom, ako využíva externých konzultantov.

76 Kategória „výskum“ zahŕňa všetky služby súvisiace s výskumom, vývojom a vedeckými činnosťami, ktoré nespadajú do žiadnej z ostatných troch kategórií. JRC napríklad v tejto kategórii zaznamenalo približne 88 % služieb, ktoré zmluvne dohodlo (107,2 mil. EUR). Zistili sme, že to zahŕňalo širokú škálu zmlúv, z ktorých niektoré patrili do iných kategórií (pozri ***tabuľku 3***): vykonávanie štúdií alebo hodnotení, poskytovanie technickej pomoci, údržba a vybavenie laboratórií, získavanie údajov, obnovenie ochranných známok a platby za patenty, organizovanie kurzov odbornej prípravy a konferencií a vyraďovanie jadrových zariadení z prevádzky.

77 Komisia má decentralizovanú štruktúru, v rámci ktorej je za zaznamenávanie údajov v centrálnom finančnom systéme zodpovedných mnoho rozličných útvarov. Komisia si je vedomá problémov s presnosťou zaznamenávania údajov a v rokoch 2020 a 2021 začala „čistenie“ s cieľom opraviť chyby v zadávaní údajov do systému alebo nepresnosti týkajúce sa zmlúv s externými konzultantmi. V roku 2021 vytvorila aj hodnotiacu tabuľku kvality údajov, aby bolo možné systematicky monitorovať kvalitu zaznamenaných údajov o zmluvách.

78 Napriek týmto iniciatívam sme aj tak zaznamenali mnohé nezrovnalosti a chyby v tom, ako generálne riaditeľstvá zadávajú údaje o zmluvách s externými konzultantmi do systému (podrobnejšie informácie pozri v ***prílohe I***).

79 V dôsledku nedostatočne špecifických kategórií zmlúv spolu s chybami v zadávaní údajov do systému chýbali Komisii presné informácie o objeme a druhoch služieb, ktoré zadala externým konzultantom.

Komisia systematicky nevykazuje informácie o využívaní služieb externých konzultantov

80 Vzhľadom na rozsah využívania externých konzultantov zo strany Komisie sme posudzovali, či bolo zavedené primerané a systematické výkazníctvo pre túto oblasť na úrovni inštitúcie. Orgány udeľujúce absolutórium a iné zainteresované strany požiadali Komisiu, aby poskytla informácie o sumách, ktoré vynakladá na externých konzultantov (pozri bod ***14***). Tieto požiadavky odrážajú skutočný verejný záujem o počet externých konzultantov, nákladoch, ktoré predstavujú, druhoch poskytovaných služieb a možných rizikách, ktoré sú s nimi spojené.

81 Na úrovni inštitúcie neexistuje výkazníctvo a analýza využívania externých konzultantov zo strany Komisie alebo výdavkov, ktoré na nich vynakladá. Správna rada Komisie sa otázkou externých konzultantov zaoberala *ad hoc*, napr. keď schválila usmernenia o interných poskytovateľoch služieb[23].

82 Informácie o využívaní externých konzultantov sa väčšinou poskytujú na základe žiadosti. Na žiadosť (napr. Európskeho parlamentu) vypracuje Komisia správu založenú na informáciách zaznamenaných v jej finančnom systéme. Generálne riaditeľstvá Komisie však musia vykonávať manuálne kontroly údajov s cieľom zabezpečiť, aby sa

[23] *Guidelines on the use of in-house service providers and assimilated*.

vykazovali len správne sumy zodpovedajúce príslušným útvarom. Pri našom audite sme zistili chyby v údajoch Komisie (pozri bod ***78***).

83 Hlavnou správou Komisie na vysokej úrovni o výsledkoch dosiahnutých z rozpočtu EÚ je výročná správa Komisie o riadení a výkonnosti. Vo výročných správach o činnosti generálnych riaditeľstiev sa informuje o výkonnosti na miestnej úrovni. Ani jeden z týchto dvoch typov správ neposkytuje informácie o využívaní externých konzultantov.

84 Výdavky na externých konzultantov sú financované z prevádzkových rozpočtových prostriedkov rôznych programov EÚ a tvoria veľmi malú časť celkových prevádzkových výdavkov. Z tohto dôvodu majú tendenciu unikať prísnemu dohľadu a podávaniu správ o využívaní vnútorných zdrojov financovaných z administratívnych výdavkov. Nedostatočne ucelené výkazníctvo na úrovni inštitúcie oslabuje schopnosť Komisie tieto služby účinne riadiť v kontexte celkového využívania zdrojov a identifikovať riziká súvisiace s ich poskytovaním.

Závery a odporúčania

85 Európska komisia každoročne vynakladá približne 1 mld. EUR na zmluvy o poskytovaní služieb s externými konzultantmi, ktorí poskytujú podporu v rámci širokej škály činností týkajúcich sa poradenstva, štúdií, hodnotenia a výskumu. Dospeli sme k záveru, že riadenie využívania externých konzultantov Komisiou nezabezpečuje, aby maximalizovala hodnotu za vynaložené peniaze a plne chránila svoje záujmy.

86 Zistili sme, že rámec Komisie upravujúci využívanie externých konzultantov má značné nedostatky. Rámec Komisie pre poradenstvo a výskum, ktoré predstavujú prevažnú časť sumy zmluvne dohodnutej s externými konzultantmi, neobsahoval usmernenia ohľadom rozsahu, v akom by mohli byť úlohy zabezpečované externe, ako sú vymedzené služby externých konzultantov a aké schopnosti a kapacity by mali byť zachované interne (body ***18*** – ***26***).

87 Pokiaľ ide o štúdie a hodnotenia, rámec Komisie poskytol jasné usmernenia na odôvodnenie a zdokumentovanie využívania externých konzultantov namiesto spoliehania sa na interných zamestnancov. Komisia pravidelne využívala konzultantov na vykonávanie opakujúcich sa činností. V mnohých takýchto prípadoch neexistovali dôkazy o tom, že sa vykonalo posúdenie potrieb (body ***24*** a ***28*** – ***32***).

Odporúčanie 1 – Dokončiť existujúci rámec upravujúci využívanie služieb externých konzultantov

Komisia by mala ďalej rozvíjať svoj rámec upravujúci využívanie externých konzultantov. Tento rámec by mal:

a) vymedziť rôzne formy podpory, ktoré môžu poskytovať externí konzultanti;

b) obsahovať usmernenia o tom, ako vykonávať posúdenia potrieb (vrátane toho, kedy vykonať analýzy nákladov a prínosov) vrátane metód na posúdenie potreby zadať prácu externým dodávateľom namiesto využitia interných zamestnancov;

c) stanoviť kritériá pre činnosti a procesy, ktoré by mali zostať v rámci Komisie a nemali by byť zabezpečované externe.

Cieľový dátum vykonania: do decembra 2023

88 Zistili sme, že Komisia pri obstarávaní služieb od externých konzultantov dodržiavala nariadenie o rozpočtových pravidlách a vlastné vnútorné pravidlá. Kritériá, ktoré Komisia použila na výber víťazných ponúk, boli primerané (body ***34*** – ***36***).

89 Komisia dostatočne nemonitorovala a neriadila významné riziká spojené s využívaním externých konzultantov. Patria sem riziká koncentrácie poskytovateľov služieb a nadmernej závislosti od relatívne malého počtu poskytovateľov služieb. To so sebou prináša riziko, že niektorí dodávatelia s rozsiahlymi skúsenosťami so spoluprácou s Komisiou budú úspešnejší pri získavaní zákaziek, pretože získali konkurenčnú výhodu. Komisia okrem toho vykonala všetky potrebné formálne kontroly s cieľom identifikovať možné konflikty záujmov. Týmito kontrolami sa však nedá zabezpečiť, aby boli všetky dôležité riziká označené a riešené. V dôsledku toho neboli na úrovni celej inštitúcie dostatočne analyzované niektoré významné riziká spojené so službami, ktoré poskytujú externí konzultanti (body ***38*** – ***56***).

Odporúčanie 2 – Zlepšiť monitorovanie a zmierňovanie rizík vyplývajúcich z využívania služieb externých konzultantov

Komisia by mala zlepšiť svoj prístup k monitorovaniu a zmierňovaniu rizík spojených s využívaním externých konzultantov:

a) pravidelnou analýzou rizík koncentrácie a nadmernej závislosti na úrovni generálnych riaditeľstiev a Komisie;

b) objasnením zavedených postupov týkajúcich sa konkurenčných výhod, ktoré získali externí poskytovatelia s dlhodobými skúsenosťami s EÚ;

c) doplnením usmernení o predchádzaní konfliktom záujmov začlenením rizík, ktoré ešte nie sú zahrnuté;

d) zabezpečením toho, aby generálne riaditeľstvá identifikovali a oznamovali kritické riziká a aby bola na tieto riziká upozornená správna rada organizácie, aby koordinovala a poskytovala poradenstvo v súvislosti s posudzovaním a riadením takýchto rizík.

Cieľový dátum vykonania: do decembra 2023

90 Komisia riadila individuálne zmluvy s externými konzultantmi dobre. Zabezpečila napríklad, aby konzultanti poskytli služby na primeranej kvalitatívnej úrovni pred tým,

ako im uhradí platby. Výkonnosť externých konzultantov však neposudzovala jednotne a okrem štúdií a hodnotení nešírila informácie o svojich hodnoteniach medzi svojimi generálnymi riaditeľstvami. V zmluvách o poskytovaní služieb sa zriedka zohľadňuje prenos vedomostí od konzultantov a Komisia systematicky neskúma, či je prenos odborných znalostí potrebný. Šírenie výsledkov práce konzultantov bolo roztrieštené a zameriavalo sa na úroveň generálnych riaditeľstiev. V niektorých prípadoch boli informácie neúplné (body ***57*** – ***71***).

Odporúčanie 3 – Lepšie využívať výsledky služieb externých konzultantov

Komisia by mala jednotne identifikovať a používať hodnotu, ktorú poskytujú služby externých konzultantov, a to tak, že v prípade potreby vykoná:

a) systematické hodnotenia po dokončení s cieľom získať ponaučenia;

b) systematickú analýzu toho, či je potrebný prenos poznatkov od konzultantov na zamestnancov Komisie;

c) opatrenia na úrovni inštitúcie s cieľom šíriť získané ponaučenia a výsledky a identifikovať osvedčené postupy úloh externých konzultantov.

Cieľový dátum vykonania: do decembra 2023

91 Informačné systémy Komisie neposkytli presné informácie o objeme a typoch využívaných služieb externých konzultantov, hoci ich využíva ako doplnkový zdroj na dosiahnutie svojich výstupov. Komisia si je vedomá tejto situácie a nedávno začala pracovať na zlepšeniach. Systematicky neoznamuje Parlamentu a Rade informácie o využívaní služieb externých konzultantov a neexistuje výkazníctvo na úrovni inštitúcie (body ***72*** – ***84***).

Odporúčanie 4 – Zlepšiť podávanie správ o využívaní služieb externých konzultantov

Komisia by mala pravidelne podávať správy o využívaní služieb externých konzultantov. Toto podávanie správ by malo byť založené na presných a úplných údajoch a malo by zahŕňať informácie, ako je objem a druhy obstarávaných služieb.

Cieľový dátum vykonania: do decembra 2023

Túto správu prijala komora V, ktorej predsedá Tony Murphy, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu dňa 17. mája 2022.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner Lehne
predseda

Prílohy

Príloha I – Príklady nesprávneho a nekonzistentného zadávania údajov týkajúcich sa kategórie právnych záväzkov

V nasledujúcich tabuľkách sa uvádza zoznam prípadov nesprávneho (***tabuľka 8***) alebo nekonzistentného (***tabuľka 9***) zadávania údajov týkajúcich sa kategórií právnych záväzkov (LC), ktoré sme zistili v dokumentoch, ktoré sme preskúmali. Počas kontrolovaného obdobia kategória právnych záväzkov rámcovej zmluvy určovala kategóriu právnych záväzkov všetkých následných osobitných zmlúv bez ohľadu na presný predmet konkrétnej zmluvy. Tieto prípady sa v nasledujúcich tabuľkách neuvádzajú.

Tabuľka 8 – Nesprávne zadávanie údajov týkajúcich sa kategórie právneho záväzku

Druh služby	Zadávanie údajov do systému	Poznámka
Príprava správy o licenčnom prostredí pre patenty nevyhnutné pre normu (SEPS) v prípade internetu vecí	Poradenstvo	Konečný produkt je štúdia.
Štúdie na podporu konkurencieschopnosti a integrovaná správa za rok 2018: jednotný trh s tovarom po 25 rokoch digitalizácie	Výskum	Konečný produkt je štúdia.
ESP DESIS III – Poskytovanie externých služieb pre vývoj, štúdie a podporu informačných systémov-LOT 1 – 2ND dodávateľ	Poradenstvo	Mali byť zadané v systéme v rámci poradenstva v oblasti IT.
Poskytovanie služieb v oblastiach vývoja a prevádzky finančných a/alebo účtovných IT systémov verejným obstarávateľom	Poradenstvo	Mali byť zadané v systéme v rámci poradenstva v oblasti IT.
Licencie a údržba produktov SAP	Poradenstvo	Mali byť zadané v systéme v rámci poradenstva v oblasti IT.
22017/388 – 933 – Finančný audit projektov 2015/356 – 593 „Umožňovanie životných podmienok“	Poradenstvo	Mali byť zadané v systéme v rámci audítorských služieb.
ENI/2015/365 – 481 – organizácia konferencií, seminárov a stretnutí	Poradenstvo	Mali byť zadané v systéme v rámci konferencií, výjazdových stretnutí a ciest.

Zdroj: EDA na základe súboru údajov ABAC Komisie za roky 2017 – 2019.

Tabuľka 9 – Podobné služby zaregistrované v rôznych kategóriách tried právnych záväzkov

Zmluva s odborníkom – zaplatené poplatky – 30 dní, žiadna cesta	Poradenstvo
Zmluva s odborníkom – 30 dní s cestou	Výskum
Hodnotenie dokumentácie FAD-2018 – 0	Výskum
Hodnotenie dokumentácie FAD-2018 – 0	Hodnotenie
Technický sekretariát skupiny notifikovaných orgánov podľa nariadenia o stavebných výrobkoch	Hodnotenie
Technický sekretariát skupiny ADCO (administratívna spolupráca) v rámci orgánov podľa nariadenia o stavebných výrobkoch	Poradenstvo
Štúdia o posúdení vplyvu opatrení týkajúcich sa udržateľných výrobkov na ekodizajn	Poradenstvo
Štúdia o posúdení vplyvu označovania vonných alergénov na kozmetických výrobkoch	Štúdie
Štúdia o posúdení vplyvu v súvislosti s revíziou smernice 2000/14/ES o hluku vo voľnom priestranstve	Výskum
Zmluva o poskytovaní služieb – EMODNET – LOT 3 Fyzika	Poradenstvo
Zmluva o poskytovaní služieb – EMODNET – LOT 6 Ľudská činnosť	Štúdie

Zdroj: EDA na základe súboru údajov ABAC Komisie za roky 2017 – 2019.

Skratky

EASME: Výkonná agentúra pre malé a stredné podniky[24]

ENVAC: Poradný výbor Generálneho riaditeľstva pre životné prostredie pre verejné obstarávanie

ESTAT/Eurostat: Štatistický úrad Európskej únie

FPI: Útvar pre nástroje zahraničnej politiky

GR AGRI: Generálne riaditeľstvo pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka

GR BUDG: Generálne riaditeľstvo pre rozpočet

GR CLIMA: Generálne riaditeľstvo pre oblasť klímy

GR DEVCO: Generálne riaditeľstvo pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj, v roku 2021 premenované na GR pre medzinárodné partnerstvá (INTPA)

GR EMPL: Generálne riaditeľstvo pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie

GR ENER: Generálne riaditeľstvo pre energetiku

GR ENV: Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie

GR GROW: Generálne riaditeľstvo pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP

GR MOVE: Generálne riaditeľstvo pre mobilitu a dopravu

GR NEAR: Generálne riaditeľstvo pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení

GR REFORM: Generálne riaditeľstvo pre podporu štrukturálnych reforiem

IISDB: Medziinštitucionálna databáza štúdií EÚ

JRC: Spoločné výskumné centrum

LC: právny záväzok (*legal commitment*)

SRSP: Program na podporu štrukturálnych reforiem

VFR: viacročný finančný rámec

---

[24] Od roku 2021 Európska rada pre inováciu a Výkonná agentúra pre malé a stredné podniky (EISMEA), aby sa zohľadnil jej nový mandát a činnosti.

Glosár

Otvorené postupy verejného obstarávania: postup verejného obstarávania, na ktorom sa môžu zúčastniť všetci potenciálni uchádzači.

Plán riadenia: ročný plán vypracovaný každým odborom Komisie, v ktorom sa opisuje práca odboru v súvislosti s prioritami a strategickými cieľmi Komisie a ktorý mu umožňuje plánovať, monitorovať a podávať správy o všetkých svojich činnostiach, zdrojoch a personálnych potrebách.

Rámcová zmluva: všeobecná dohoda, na základe ktorej sa môžu uzatvárať konkrétnejšie zmluvy.

Rokovacie konania: postup verejného obstarávania zahŕňajúci obmedzený počet uchádzačov, v rámci ktorého môže kupujúci rokovať o zmluvných podmienkach.

Správna rada organizácie: ústredný riadiaci orgán Komisie, ktorý zabezpečuje koordináciu, dohľad, poradenstvo a strategické smerovanie inštitúcie vrátane prideľovania zdrojov a riadenia rizík.

Užšie postupy verejného obstarávania: postup verejného obstarávania, na ktorom sa môžu zúčastniť len vybraní uchádzači.

Výnimočný postup verejného obstarávania: postup verejného obstarávania, ktorý sa používa v núdzových situáciách a ktorého súčasťou je rokovanie s uchádzačmi vybranými bez výzvy na predkladanie ponúk.

Výročná správa o činnosti: správa, ktorú vypracúva každé generálne riaditeľstvo Komisie, inštitúcia a orgán EÚ a v ktorej sa uvádza, ako plnili svoje ciele a ako využívali svoje finančné a ľudské zdroje.

Výročná správa o riadení a výkonnosti: správa, ktorú každý rok vypracúva Komisia a ktorá informuje o tom, ako Komisia riadila rozpočet EÚ, a o dosiahnutých výsledkoch a zhŕňa informácie vo výročných správach o činnosti svojich generálnych riaditeľstiev a výkonných agentúr.

Výzva na vyjadrenie záujmu: predbežný výber potenciálnych uchádzačov, ktorí budú vyzvaní na účasť na užšom postupe verejného obstarávania.

Odpovede Komisie

https://www.eca.europa.eu/sk/Pages/DocItem.aspx?did=61461

Harmonogram

https://www.eca.europa.eu/sk/Pages/DocItem.aspx?did=61461

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny vplyv, pričom sa zohľadňujú riziká z hľadiska výkonnosti či zhody, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora V – Financovanie a správa Únie, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Tony Murphy. Audit viedol člen EDA François-Roger Cazala, podporu mu poskytol Dirk Pauwels, vedúci kabinetu, a Stéphanie Girard, atašé kabinetu, Colm Friel, hlavný manažér, Daria Bochnar, vedúca úlohy, Marion Kilhoffer a Anzela Poliulianaite, audítorky. Alexandra Mazilu a Jesús Nieto Muñoz poskytli grafickú podporu. Richard Moore poskytol jazykovú podporu.

Colm Friel

Daria Bochnar

Marion Kilhoffer

Anzela Poliulianaite

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2022

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v rozhodnutí EDA č. 6/2019 o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licencii Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Vo všeobecnosti je preto opakované použitie povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Tí, ktorí opakovane používajú obsah EDA, nesmú skresliť pôvodný význam alebo odkaz. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky opakovaného použitia.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. fotografie zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, je potrebné získať dodatočné povolenie.

Ak je tento súhlas udelený, ruší a nahrádza sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Politika EDA týkajúca sa opakovaného použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy.

Na súbore webových sídiel inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu sa uvádzajú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame Vám oboznámiť sa s ich politikami ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga EDA

Logo EDA sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

PDF	ISBN 978-92-847-8213-0	1977-5776	doi:10.2865/20314	QJ-AB-22-013-SK-N
HTML	ISBN 978-92-847-8224-6	1977-5776	doi:10.2865/80659	QJ-AB-22-013-SK-Q

Komisia vo veľkej miere využíva externých konzultantov, pričom každý rok od roku 2017 do roku 2020 na tento účel vyčlenila takmer 1 mld. EUR. Analyzovali sme, či Komisia riadi služby externých konzultantov spôsobom, ktorý chráni jej záujmy a zabezpečuje pomer medzi kvalitou a cenou. Externí konzultanti prispievajú k rozvoju cieľov Komisie. Rámec Komisie, ktorým sa riadi využívanie týchto služieb, však má značné nedostatky, čo prináša riziko nadmernej závislosti a potenciálnych konfliktov záujmov. Komisia tieto riziká neriadila dostatočne a jej správy o využívaní konzultantov boli nedostatočné. Predkladáme rôzne odporúčania na zlepšenie týchto problémov.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV

Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors