

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Zpráva o auditu provozní efektivnosti řízení Evropské centrální banky
za rozpočtový rok 2006

spolu s odpověďmi Evropské centrální banky

OBSAH

	Body
Úvod	1 - 2
Rozsah a koncepce auditu	3 - 5
Připomínky	6 - 16
Byly prognózy rozpočtu ECB realistické?	6
Vytvořila ECB přiměřená pravidla a postupy pro řízení rozpočtu?	7 - 10
Rozpočtová pravidla a postupy	7 - 8
Informační systémy pro rozpočet a plánování	9 - 10
Byly pravidla a postupy pro řízení rozpočtu řádně uplatňovány?	11 - 16
Rozpočtová pravidla	11
Plánování rozpočtu	12
Rozpočtové převody	13 - 14
Rozpočtové výkaznictví	15 - 16
Závěry a doporučení	17 - 21
Byly rozpočtové prognózy ECB realistické?	17
Vytvořila ECB přiměřená pravidla a postupy pro řízení rozpočtu?	18 - 19
Byly pravidla a postupy pro řízení rozpočtu řádně uplatňovány?	20 - 21

ÚVOD

1. Evropská centrální banka (dále také „ECB“ nebo „banka“) a národní centrální banky všech členských států EU tvoří společně Evropský systém centrálních bank (ESCB). Prvořadým úkolem ESCB je udržovat cenovou stabilitu¹. Za tímto účelem vykonává ECB úkoly stanovené ve svém statutu² a je odpovědná za řízení svých činností a financí. Audit Účetního dvora zaměřený na provozní efektivnost Evropské centrální banky vychází z čl. 27 odst. 2 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky³. Předmětem auditu za rozpočtový rok 2006 bylo řízení rozpočtu ECB. V auditu byly také zohledněny příslušné změny, k nimž došlo v období 2006–2008. Účetní dvůr zároveň provádí audity dalších souvisejících aspektů provozní efektivnosti ECB, jejichž výsledky mohou být také zveřejněny v roce 2009.

2. Rozpočtové výdaje ECB činily 326 milionů EUR za rozpočtový rok 2006 a 355 milionů EUR za rozpočtový rok 2007 (viz **tabulka 1**). Rozpočtovou pravomoc v rámci ECB vykonává její Rada guvernérů. Rada guvernérů přijímá roční rozpočet ECB na základě návrhu rozpočtu předkládaného Výkonnou radou⁴. Výkonná rada má celkovou odpovědnost za řízení všech zdrojů banky. Na provozní úrovni je na vedoucí rozpočtových středisek⁵ přenesena pravomoc k řízení jejich rozpočtových středisek v souladu s pravidly a postupy platnými v bance. Odbor „Rozpočet a projekty“ (*Budget and Projects – BUP*)

¹ Čl. 105 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství.

² Statut ESCB a ECB tvoří protokol připojený ke Smlouvě.

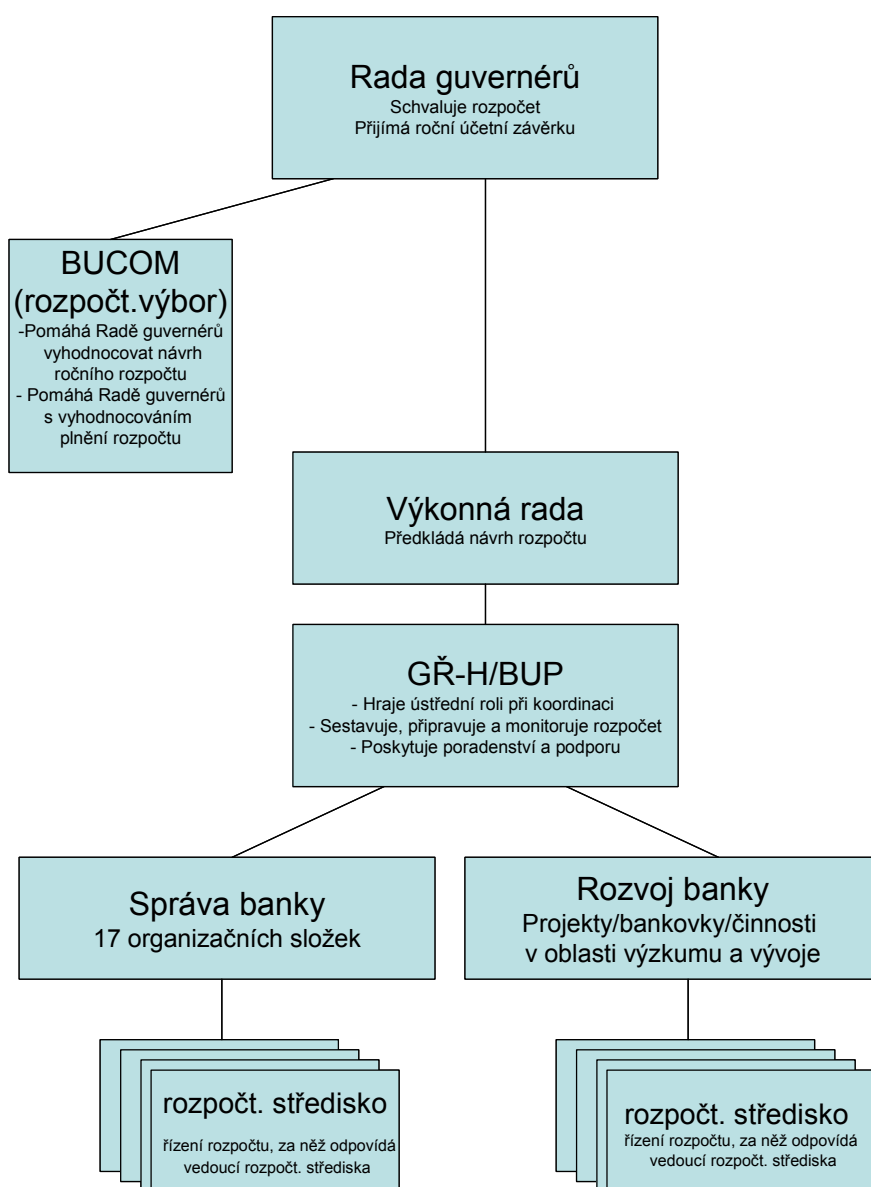
³ Čl. 27 odst. 2 stanoví: „Článek 248 této smlouvy se vztahuje výlučně na zkoumání výkonnosti správy ECB“. Institucionální ustanovení týkající se Evropské centrální banky jsou obsaženy v článcích 112–115 Smlouvy o ES.

⁴ Článek 15 odst. 15.1 rozhodnutí Evropské centrální banky ze dne 19. února, kterým se přijímá jednací řád Evropské centrální banky (ECB/2004/2) (Úř. věst. L 80, 18.3.2004, s. 33).

⁵ Vedoucími rozpočtových středisek jsou: vedoucí organizačních složek, vedoucí odborů a/nebo vedoucí projektů.

v Generálním ředitelství pro lidské zdroje, rozpočet a organizaci hraje v této oblasti hlavní roli při monitorování a poskytuje poradenství a podporu jednotlivým rozpočtovým střediskům tak, aby mohla plánovat a řídit své zdroje účelně a efektivně. **Graf 1** uvádí přehled hlavních aktérů účastnících se rozpočtového procesu.

Graf 1 – Odpovědnosti hlavních aktérů rozpočtového procesu ECB



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

3. Hlavním cílem auditu Účetního dvora bylo posoudit provozní efektivnost řízení rozpočtu ECB. Audit se proto zaměřil na tyto tři otázky:

- Byly prognózy rozpočtu ECB realistické?
- Vytvořila ECB přiměřená pravidla a postupy pro řízení rozpočtu?
- Byly tato pravidla a postupy pro řízení rozpočtu řádně uplatňovány?

4. Audit posuzoval pravidla a postupy ECB platné pro různé fáze rozpočtového procesu ECB a prověřoval jejich použití v rozpočtových letech 2006 a 2007. Přezkoumával také vývoj rozpočtových postupů ECB v prvním pololetí roku 2008. Dále byl proveden přezkum provádění rozpočtu jak u běžných, tak u projektových výdajů za rozpočtové roky 2006 a 2007 s cílem posoudit správnost prognóz rozpočtu ECB.

5. Pro posouzení toho, zda byly pravidla a postupy řádně uplatňovány, bylo z více než 100⁶ rozpočtových středisek přezkoumáno deset reprezentativních rozpočtových středisek v rámci pěti z celkem 17 organizačních složek banky. Prověřované aspekty rozpočtového procesu se týkaly plánování rozpočtu, rozpočtových převodů a výkaznictví.

PŘIPOMÍNKY

Byly prognózy rozpočtu ECB realistické?

6. Ukazatelem toho, je-li proces sestavení rozpočtu přiměřený, je míra plnění rozpočtu. Účetní dvůr zkoumal míru plnění rozpočtu za roky 2006 a 2007⁷ a

⁶ Těchto pět organizačních složek a deset rozpočtových středisek bylo vybráno na základě jejich finančního významu v rámci banky.

⁷ Počínaje rozpočtovým rokem 2007 zkonsolidovala ECB své tři pilíře („Organizační jednotky“, „Projekty“ a „Zvláštní činnosti“) do dvou („Správa banky“ a „Rozvoj banky“). Část „Organizační jednotky“ z rozpočtu na rok 2006 patří tak nově pod „Správa banky“ a část „Projekty“ spadá nyní pod „Rozvoj banky“. Část „Zvláštní

analyzoval příčiny větších nevyčerpání rozpočtových prostředků, aby posoudil, zda byly prognózy rozpočtu realistické. Jak pro rozpočtový rok 2006, tak pro 2007 dosahovala celková míra čerpání 92 % revidovaného rozpočtu (viz **tabulka 1**). Co se týče běžných výdajů organizačních složek, jež představují část rozpočtu „Provoz banky“, byly rozpočtové prognózy poměrně realistické. Na druhé straně ale míra čerpání rozpočtu u části „Projekty“ dosahovala pouze 65 % a u části „Rozvoj banky“ pak 82 %. Hlavním faktorem, který přispěl k tomuto nevyčerpání prostředků, byla zpoždění u realizace projektů. K výrazným zpožděním došlo u 43 % ze 14 velkých projektů dokončených v roce 2006 a u 40 % z 15 velkých projektů dokončených roce 2007. Jak Účetní dvůr upozornil již ve svých zprávách za rozpočtový rok 2000⁸ a 2003⁹, příčinou přetrvávajícího a relativně častého výskytu projektů, u nichž dochází ke zpožděním, jsou počáteční projektové plány, které se ukazují jako nerealistické.

činnosti” z rozpočtu na rok 2006 byla rozdělena do dvou nových pilířů v závislosti na povaze příslušných činností.

⁸ Úř. věst. C 341, 4.12.2001, s. 3.

⁹ Úř. věst. C 286, 23.11.2004, s. 13.

Tabulka 1 – Plnění rozpočtu ECB v letech 2006 a 2007**2006**

Rozpočtové činnosti	Původní rozpočet (v milionech EUR)	Revidovaný pololetní rozpočet (v milionech EUR)	Skutečné výdaje ke konci roku (v milionech EUR)	Plnění rozpočtu (původního)	Plnění rozpočtu (pololetního revidovaného)
Organizační jednotky	311	300	283	91 %	94 %
Projekty	35	30	20	56 %	65 %
Zvláštní činnosti	25	25	23	90 %	89 %
CELKEM	371	355	326	88 %	92 %

2007

Rozpočtové činnosti	Původní rozpočet (v milionech EUR)	Revidovaný rozpočet (v milionech EUR)	Skutečné výdaje ke konci roku (v milionech EUR)	Plnění rozpočtu (původního)	Plnění rozpočtu (revidovaného)
Správa banky	317	317	298	94 %	94 %
Rozvoj banky	58	69	57	97 %	82 %
CELKEM	375	386	355	95 %	92 %

Zdroj: Evropská centrální banka a Evropský účetní dvůr.

Vytvořila ECB přiměřená pravidla a postupy pro řízení rozpočtu?**Rozpočtová pravidla a postupy**

7. Účetní dvůr posuzoval přiměřenost pravidel a postupů pro řízení rozpočtu ECB, a to přezkumem úplnosti a jasnosti pravidel a postupů banky stanovených pro oblast rozpočtového plánování, monitorování a výkaznictví. Navzdory doporučení, které Účetní dvůr vyjádřil ve své zprávě za rozpočtový rok 2002¹⁰ a jímž ECB vyzýval, aby pokračovala v úsilí konsolidovat postupy pro řízení a monitorování rozpočtu do jediného aktualizovaného dokumentu, byly až do poloviny roku 2007 různá rozpočtová pravidla a postupy stále

¹⁰ Úř. věst. C 45, 20.2.2004, s. 27.

obsaženy v řadě administrativních oběžníků a oznámení. Tato skutečnost zvyšovala riziko nekonzistence. V roce 2007 došlo ke konsolidaci vybraných oběžníků a oznámení, týkajících se pravidel a politik, do tzv. příručky podnikové praxe (*Business Practice Handbook – BPH*)¹¹. Ta byla formálně přijata Výkonnou radou v červenci stejného roku.

8. Zároveň s tím vydalo Generální ředitelství pro rozpočet, lidské zdroje a organizaci dokument nazvaný „Rozpočtový cyklus ECB: politika a postupy v oblasti plánování, monitorování a přípravy prognóz“ (*Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*)¹². Konsolidace různých administrativních oběžníků a sdělení do dvou hlavních dokumentů byla pro pravidla a postupy pro řízení rozpočtu ECB pozitivním krokem. V rámci ECB vedla k jasnému oddělení odpovědností mezi rozhodovacími orgány, odborem „Rozpočet a projekty“ a vedoucími rozpočtových středisek. Tyto dva hlavní dokumenty rovněž jednoznačně určují rozpočtové postupy ECB a také to, co se v každé fázi rozpočtového cyklu má provádět. Skutečnost, že pravidla a postupy nejsou stále k dispozici v jednom komplexním dokumentu, však i nadále vytváří riziko nekonzistence¹³, a to i přes pokrok zmíněný výše.

Informační systémy pro rozpočet a plánování

9. V červnu 2006 bylo přijato rozhodnutí nahradit interně vyvinutý informační systém pro rozpočet a plánování novým systémem pro plánování podnikových zdrojů, tzv. *Enterprise Resource Planning* (ERP). Tento nový systém byl nainstalován v září 2006 a jeho cílem bylo poskytovat informace, jež jsou

¹¹ *Business Practice Handbook* zahrnuje pravidla a politiky týkající se oblastí jako např. správa dokumentů, stupně oprávnění, rozpočtové otázky, zadávání zakázek, služební cesty, bezpečnost informací atd.

¹² Dokument „Rozpočtový cyklus ECB: politika a postupy oblasti plánování, monitorování a přípravy prognóz“ podrobně popisuje veškeré rozpočtové zásady a procesy spolu s rolemi a odpovědnostmi hlavních aktérů.

¹³ Dokument *BPH* například stanoví, že rozpočtové převody nad 211 000 EUR má schvalovat Výkonná rada, zatímco dokument „Rozpočtový cyklus ECB“ pro toto stanoví limit 200 000 EUR.

potřebné v různých fázích rozpočtového cyklu. Poskytovatel služby ovšem nedodal část souboru funkcností; přestože se zavázal tyto zbylé funkčnosti v nejbližším možném termínu dodat, nedošlo až do poloviny roku 2008 k žádnému výraznému pokroku.

10. V důsledku toho se v rozpočtovém roce 2007 i 2008 vyskytly případy, kdy nebylo možné použít všechny rozpočtová pravidla a postupy banky, zejména pak ty, které se týkají zpracování údajů¹⁴, monitorování rozpočtu a výkaznictví. Hlavní problémy, na které se v souvislosti s rozpočtovými funkcnostmi naráželo, měly také výrazný dopad na pracovní zatížení odboru „Rozpočet a projekty“, neboť si vyžádaly dodatečné práce na zmírnění systémových nedostatků. Nedodání dohodnutého souboru funkcností tak vedlo ke správním neefektivnostem¹⁵.

Byly pravidla a postupy pro řízení rozpočtu řádně uplatňovány?

Rozpočtová pravidla

11. Rozpočtová pravidla stanovená pro oblasti, které Účetní dvůr prověřoval (viz bod 5), byla na centrální (odbor „Rozpočet a projekty“) i na provozní úrovni (rozpočtová střediska) uplatňována tak, jak bylo zamýšleno. Rozpočtová pravidla týkající se monitorování a kontroly rozpočtu byla nesprávně uplatněna jen jedním z celkem deseti prověřovaných rozpočtových středisek. V důsledku toho nebyly u tohoto rozpočtového střediska odhaleny nesprávné rozpočtové položky.

¹⁴ V systému například již nešly monitorovat závazky. To zvýšilo riziko zdvojených plateb.

¹⁵ Například IT kontroly, jež měly být automatizované, musely být prováděny manuálně, aby se tak zajistila správnost zpracování, a zprávy o plnění rozpočtu musely být sestavovány bez použití systémových funkcností, aby se zajistila správnost údajů poskytovaných vedoucím rozpočtových středisek.

Plánování rozpočtu

12. Během fáze plánování rozpočtu předkládají vedoucí rozpočtových středisek své požadavky na finanční zdroje. Tyto požadavky posuzuje odbor „Rozpočet a projekty“. V rozpočtovém roce 2006 i 2007 byly na centrální úrovni uplatněny u všech rozpočtových středisek rozpočtové škrty týkající se vybraných výdajových položek. Jelikož však byly tyto škrty uplatněny plošně, nezohledňovaly činnosti, jež byly předtím vybrány k realizaci, ani cíle stanovené příslušnými organizačními složkami.

Rozpočtové převody

13. Vedoucí rozpočtových středisek by měli v rámci svých měsíčních postupů zajišťovat, aby nedošlo k překročení rozpočtu vyčleněného na danou činnost. V případě, že jsou zapotřebí dodatečné finanční prostředky, lze přistoupit k rozpočtovým převodům. Účelem takovýchto převodů je buď:

- poskytnout dodatečné finanční zdroje, které nebyly zahrnuty v původním schváleném rozpočtu, nebo
- přerozdělit prostředky mezi rozpočtovými středisky v reakci na změnu plánovaných činností.

14. Požadavky na rozpočtové převody jsou schvalovány na různých úrovních vedení v závislosti na druhu požadovaného převodu a na příslušných částkách. Účetní dvůr prověřoval celkem 30 rozpočtových převodů¹⁶ spadajících jak do rozpočtového roku 2006, tak 2007. U tří požadavků na rozpočtový převod nebylo odsouhlasení provedeno na příslušné úrovni, a těmto požadavkům tedy chybělo potřebné schválení. U jednoho z těchto tří případů byly požadavky na rozpočtový převod schváleny projektovým řídicím výborem namísto Výkonné rady.

¹⁶ Z deseti rozpočtových středisek zmíněných v bodě 5.

Rozpočtové výkaznictví

15. Výkaznictví z odboru „Rozpočet a projekty“ pro rozpočtová střediska má formu měsíční tabulky. Tato tabulka shrnuje hlavní informace z předcházejícího měsíce na úrovni organizačních složek týkající se rozpočtu a lidských zdrojů. Kvalita informací obsažených v těchto měsíčních zprávách byla celkově shledána jako uspokojivá. Audit však zaznamenal, že informace byly rozpočtovým střediskům zasílány s takovým zpožděním, že aktuální informace nebyly vedoucím pracovníkům k dispozici včas.

16. Odbor „Rozpočet a projekty“ je rovněž odpovědný za poskytování informací o rozpočtu Radě guvernérů a Výkonné radě. V průběhu roku se vydávají tři hlavní zprávy o rozpočtu¹⁷ a na vyžádání jsou pak dle momentální potřeby vydávány další informace. V období 2006–2008 byla struktura zpráv stejná, nicméně kvalita a množství informací o rozpočtu se výrazně zlepšily.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Byly rozpočtové prognózy ECB realistické?

17. ECB odhadla své rozpočtové potřeby pro běžné výdaje organizačních složek přiměřeně realisticky a v rozpočtovém roce 2006 i 2007 dosáhla poměrně vysokého plnění rozpočtu. Na druhou stranu rozpočtové prognózy činností u oblastí „Projekty“ a „Rozvoj banky“ se ukázaly jako nerealistické, a to v důsledku výrazných zpoždění při realizaci projektů v roce 2006 a v menší míře v také v roce 2007.

Vytvořila ECB přiměřená pravidla a postupy pro řízení rozpočtu?

18. Pravidla a postupy pro řízení rozpočtu u ECB byly obecně dobře nastaveny. Stanovují rámec pro postupy řízení rozpočtu v bance a pro každou fázi tohoto procesu jasně definují role, odpovědnosti a očekávané cíle.

¹⁷ Třemi hlavními zprávami o rozpočtu jsou: zpráva o předložení rozpočtu, pololetní zpráva o prognóze rozpočtu a roční zpráva o monitorování rozpočtu.

Konsolidace různých administrativních oběžníků a oznámení do dvou hlavních dokumentů, ke které došlo v roce 2007, byla pozitivním krokem. Existence dvou dokumentů však může vést k nekonzistencím.

19. V důsledku toho, že poskytovatel služby nedodal část sjednaného souboru funkcí, došlo při zavádění systému ERP, který má podporovat rozpočtový proces, k výrazným nedostatkům a zpožděním. To vedlo k neefektivnostem ve správě, neboť bylo nutné provést výrazné množství dodatečné práce na zmírnění dopadu chybějících funkcí.

Byly pravidla a postupy pro řízení rozpočtu řádně uplatňovány?

20. Uplatňování rozpočtových pravidel a postupů bylo obecně na uspokojivé úrovni s výjimkou rozpočtových převodů, kde byly zaznamenány případy chyb na úrovni schvalování. Postupy v oblasti rozpočtového plánování a výkaznictví byly přiměřené. Kvalita informací poskytovaných ve zprávách o rozpočtu ECB se během období 2006–2008 výrazně zvýšila.

21. Účetní dvůr doporučuje, aby ECB:

- zanalyzovala příčiny zpoždění u projektů a navrhla opatření ke zlepšení rozpočtování projektů;
- zkonsolidovala rozpočtová pravidla a postupy do jediného dokumentu;
- vytvořila akční plán zaměřený na řešení problémů, jež se vyskytly při zavádění systému ERP;
- zdokonalila kontrolní postupy v oblasti rozpočtových převodů.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání ve dnech 15. a 16. července 2009.

Za Účetní dvůr

předseda

Vítor Manuel da Silva Caldeira

ODPOVĚĎ EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

Evropská centrální banka (ECB) vítá zprávu Evropského účetního dvora za rozpočtový rok 2006 a oceňuje připomínky a doporučení Účetního dvora. ECB dále bere na vědomí vyjádření Účetního dvora, že její pravidla a postupy pro řízení rozpočtu byly obecně dobře nastaveny a že uplatňování rozpočtových pravidel a postupů bylo obecně na uspokojivé úrovni.

ECB bere připomínky a doporučení Účetního dvora na vědomí. Níže jsou uvedeny poznámky ECB týkající se některých bodů a všech čtyř doporučení.

Bod 9

Vzhledem ke složitosti celopodnikových systémů, jako je systém pro plánování podnikových zdrojů (*Enterprise Resource Planning – ERP*), by ECB ráda Účetní dvůr informovala, že před koncem roku 2008 byla k plné spokojenosti ECB dodána zbylá část souboru rozpočtových funkcí.

Bod 12

ECB by ráda zdůraznila skutečnost, že rozpočtové škrty na centrální úrovni uplatněné v rámci ECB byly opatřením zaměřeným na zlepšení efektivnosti, které ECB umožňuje vykonávat přísnější dohled nad rozpočtem. Tyto rozpočtové škrty na centrální úrovni byly převedeny do rezervy pro mimořádné situace, ze které byly v řádně odůvodněných případech uvolňovány. Toto opatření podpořili účastníci rozpočtového procesu ECB – Rozpočtový výbor, Výkonná rada a Rada guvernérů.

Doporučení 1

ECB toto doporučení přijímá a v roce 2009 přezkoumá svůj proces projektového rozpočtového plánování s cílem určit možnosti zlepšení.

ECB by dále ráda zdůraznila, že oproti rozpočtům běžné administrativy jsou projektové rozpočty založeny na mnoha předpokladech, a to při vysoké míře nejistoty. Zpoždění při realizaci projektů také často zapříčiňují vnější faktory, které mají na provádění projektu vliv.

Doporučení 2

ECB toto doporučení přijímá a postupy vhodným způsobem zkonsoliduje.

Doporučení 3

ECB bere tyto připomínky na vědomí, přičemž již zavedla opatření zaměřená na včasné rozpoznání a řešení problémů, které se vyskytly při zavádění systému ERP.

Doporučení 4

V důsledku zavádění systému ERP byl proces převodu prostředků nahrazen průběžným upřesňováním rozpočtových potřeb („on-demand forecasting exercise“) s měsíční periodicitou.

Všechna doporučení budou realizována do konce roku 2009.