

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

Správa o audite prevádzkovej efektívnosti riadenia Európskej centrálnej banky

za rozpočtový rok 2006

spolu s odpoveďami Európskej centrálnej banky

OBSAH

	Bod
Úvod	1 - 2
Rozsah auditu a audítorský prístup	3 - 5
Pripomienky	6 - 16
Boli rozpočtové odhady ECB reálne?	6
Navrhla ECB primerané pravidlá a postupy rozpočtového riadenia?	7 - 10
Rozpočtové pravidlá a postupy	7 - 8
IT systémy pre rozpočet a plánovanie	9 - 10
Uplatnili sa pravidlá a postupy rozpočtového riadenia správne?	11 - 16
Rozpočtové pravidlá	11
Rozpočtové plánovanie	12
Rozpočtové presuny	13 - 14
Podávanie správ o rozpočte	15 - 16
Závery a odporúčania	17 - 21
Boli rozpočtové odhady ECB reálne?	17
Navrhla ECB primerané pravidlá a postupy rozpočtového riadenia?	18 - 19
Uplatnili sa pravidlá a postupy rozpočtového riadenia správne?	20 - 21

ÚVOD

1. Európska centrálna banka (ECB – „banka“) a národné centrálné banky všetkých členských štátov EÚ spoločne tvoria Európsky systém centrálnych bánk (ESCB). Hlavným cieľom ESCB je udržať cenovú stabilitu¹. ECB na tento účel vykonáva úlohy uvedené vo svojom štatúte² a je zodpovedná za riadenie svojich činností a financií. Audit Dvora audítorov týkajúci sa prevádzkovej efektívnosti Európskej centrálnej banky (ECB) je založený na článku 27 ods. 2 Protokolu o štatúte Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) a Európskej centrálnej banky³. Pre rozpočtový rok 2006 bolo predmetom auditu rozpočtové riadenie ECB. Dvor audítorov preskúmal relevantný vývoj v období 2006 – 2008. Dvor audítorov rovnako vykonáva audity ďalších súvisiacich aspektov prevádzkovej efektívnosti ECB, ktorých výsledky môžu byť v roku 2009 takisto uverejnené.

2. Rozpočtové výdavky ECB dosiahli za rozpočtový rok 2006 výšku 326 mil. EUR a za rozpočtový rok 2007 výšku 355 mil. EUR (pozri **tabuľku 1**). Rozpočtová právomoc ECB je zverená Rade guvernérov, ktorá schvaľuje ročný rozpočet ECB na základe návrhu Výkonnej rady⁴. Výkonná rada nesie celkovú zodpovednosť za riadenie všetkých zdrojov banky. Na prevádzkovej úrovni majú vedúci rozpočtových jednotiek⁵ delegovanú zodpovednosť za riadenie svojich rozpočtových jednotiek v súlade s pravidlami a postupmi banky. Odbor

¹ Článok 105 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.

² Štatút ESCB a ECB je protokol pripojený k Zmluve.

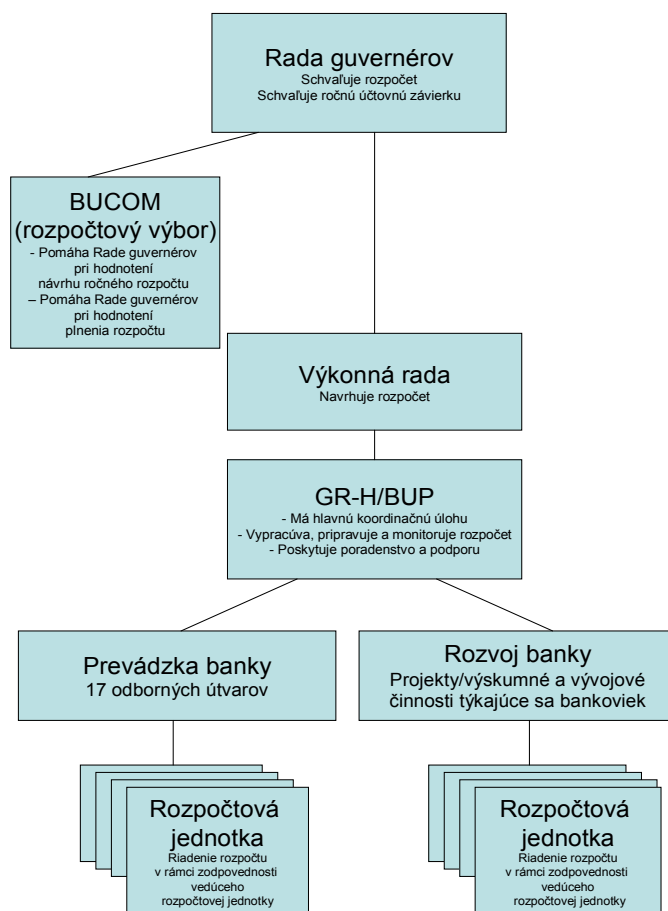
³ V článku 27 ods. 2 sa stanovuje: „Ustanovenia článku 248 tejto zmluvy sa vzťahujú len na skúmanie prevádzkovej efektívnosti riadenia ECB“. Inštitucionálne ustanovenia vzťahujúce sa na Európsku centrálnu banku sú zahrnuté v článkoch 112 až 115 Zmluvy o ES.

⁴ Článok 15 ods. 1 rozhodnutia Európskej centrálnej banky z 19. februára 2004, ktorým sa prijímajú pravidlá a postupy Európskej centrálnej banky (ECB/2004/2) (Ú. v. EÚ L 80, 18.3.2004, s. 33).

⁵ Vedúci rozpočtových jednotiek sú: vedúci odborných útvarov, vedúci odborov a/alebo vedúci projektov.

pre rozpočet a projekty (BUP) v rámci generálneho riaditeľstva pre ľudské zdroje, rozpočet a organizáciu hrá hlavnú úlohu v oblasti monitorovania a poskytuje poradenstvo a podporu rozpočtovým jednotkám, aby mohli plánovať a kontrolovať ich zdroje účinne a efektívne. Na **obrázku 1** je uvedený prehľad hlavných subjektov, ktoré sa zúčastňujú rozpočtového procesu.

Obrázok 1 – Povinnosti hlavných subjektov ECB v rozpočtovom procese



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

3. Hlavným cieľom auditu Dvora audítorov bolo posúdiť prevádzkovú efektívnosť rozpočtového riadenia ECB na základe týchto troch otázok:

- Boli rozpočtové odhady ECB reálne?
- Navrhla ECB primerané pravidlá a postupy rozpočtového riadenia?

- Uplatnili sa pravidlá a postupy rozpočtového riadenia správne?

4. Audit zahŕňal hodnotenie pravidiel a postupov ECB, ktoré sa vzťahujú na rôzne fázy rozpočtového procesu ECB, ako aj preskúmanie ich použitia v rozpočtových rokoch 2006 a 2007. Dvor audítorov rovnako preskúmal vývoj rozpočtových postupov ECB v prvom polroku 2008. Navyše sa vykonala revízia plnenia rozpočtu opakujúcich sa výdavkov a výdavkov na projekty za rozpočtové roky 2006 a 2007 s cieľom posúdiť rozpočtové odhady ECB.

5. S cieľom posúdiť, či boli pravidlá a postupy správne uplatňované, preskúmalo sa 10 reprezentatívnych rozpočtových jednotiek z viac než 100⁶, ktoré pokrývali päť zo 17 odborných útvarov. Aspekty rozpočtového procesu, ktoré sa preskúmali, sa vzťahovali na plánovanie, rozpočtové presuny a podávanie správ.

PRIPOMIENKY

Boli rozpočtové odhady ECB reálne?

6. Miera plnenia rozpočtu je ukazovateľ primeranosti procesu stanovenia rozpočtu. Dvor audítorov preskúmal mieru plnenia rozpočtu za roky 2006 a 2007⁷ a analyzoval dôvody značného nedostatočného čerpania s cieľom posúdiť, či boli rozpočtové odhady reálne. Celková miera rozpočtových výdavkov za rozpočtové roky 2006 a 2007 bola 92 % revidovaného rozpočtu (pozri **tabuľku 1**). Pri opakujúcich sa výdavkoch odborných útvarov, sekcia rozpočtu „prevádzka banky“, boli rozpočtové odhady celkom reálne. Miera rozpočtových výdavkov sekcií „projekty“ a „rozvoj/budovanie banky“ bola však

⁶ Týchto päť odborných útvarov a desať rozpočtových jednotiek bolo vybraných na základe ich finančného významu.

⁷ Od rozpočtového roku 2007 ECB zlúčila svoje tri piliere („odborné oddelenia“, „projekty“ a „špeciálne aktivity“) do dvoch („prevádzka banky“ a „rozvoj/budovanie banky“). Sekcia „odborné oddelenia“ rozpočtu na rok 2006 tvorí súčasť piliera „prevádzka banky“ a sekcia „projekty“ tvorí súčasť piliera „rozvoj banky/budovanie“. Sekcia „špeciálne aktivity“ rozpočtu na rok 2006 bola rozdelená medzi dva nové piliere v závislosti od charakteru súvisiacich činností.

len 65 % pri prvej a 82 % pri druhej sekcii. Hlavným faktorom, ktorý prispel k tomuto nedostatočnému čerpaniu, boli oneskorenia vo vykonávaní projektov. Pri 43 % zo 14 hlavných projektov dokončených v roku 2006 a 40 % z 15 hlavných projektov dokončených v roku 2007 sa vyskytli výrazné oneskorenia. Dvor audítorov uviedol už vo svojich správach za rozpočtové roky 2000⁸ a 2003⁹, že trvalý a relatívne vysoký výskyt projektov, ktoré sprevádzajú oneskorenia, je spôsobený počiatočnými plánmi projektov, ktoré sa ukázali byť nereálne.

⁸ Ú. v. ES C 341, 4.12.2001, s. 3.

⁹ Ú. v. EÚ C 286, 23.11.2004, s. 13.

Tabuľka 1 – Plnenie rozpočtu ECB za roky 2006 a 2007**2006**

Rozpočtové činnosti	Pôvodný rozpočet (v mil. EUR)	Revízia rozpočtu v polovici roka (v mil. EUR)	Skutočné výdavky na konci roka (v mil. EUR)	Plnenie rozpočtu (pôvodný rozpočet)	Plnenie rozpočtu (strednodobý rozpočet)
Odborné oddelenia	311	300	283	91 %	94 %
Projekty	35	30	20	56 %	65 %
Špeciálne činnosti	25	25	23	90 %	89 %
SPOLU	371	355	326	88 %	92 %

2007

Rozpočtové činnosti	Počiatočný rozpočet (mil. EUR)	Revidovaný rozpočet (mil. EUR)	Skutočné výdavky na konci roka (mil. EUR)	Plnenie rozpočtu (pôvodný rozpočet)	Plnenie rozpočtu (revidovaný rozpočet)
Prevádzka banky	317	317	298	94 %	94 %
Rozvoj banky	58	69	57	97 %	82 %
SPOLU	375	386	355	95 %	92 %

Zdroj: Európska centrálna banka a Európsky dvor audítorov.

Navrhla ECB primerané pravidlá a postupy rozpočtového riadenia?**Rozpočtové pravidlá a postupy**

7. Dvor audítorov posúdil primeranosť pravidiel a postupov rozpočtového riadenia ECB preskúmaním úplnosti a jasnosti pravidiel a postupov banky, ktoré boli stanovené pre rozpočtové plánovanie, monitorovanie a podávanie správ. Napriek odporúčaniam Dvora audítorov, ktoré zverejnil vo svojej správe za rozpočtový rok 2002¹⁰ a ktorými podnietil ECB, aby pokračovala v jej úsilí

¹⁰ Ú. v. EÚ C 45, 20.2.2004, s. 27.

zjednocovania postupov pre rozpočtové riadenie a monitorovanie do jedného aktuálneho dokumentu, rôzne rozpočtové pravidlá a postupy boli až do polovice roku 2007 stále uvedené v niekoľkých rôznych administratívnych obežníkoch a oznámeniach. Týmto sa zvýšilo riziko nesúvislostí. V roku 2007 bol výber týchto obežníkov a oznámení, ktoré sa zaoberali pravidlami a politikami, zjednotený do príručky týkajúcej sa organizačných postupov nazvanej „Business Practice Handbook“ (BPH)¹¹. Túto príručku oficiálne schválila Výkonná rada v júli toho roku.

8. V rovnakom čase vydalo generálne riaditeľstvo pre ľudské zdroje, rozpočet a organizáciu dokument s názvom „Rozpočtový cyklus ECB: pravidlá a postupy plánovania, monitorovania a prognózovania“¹². Zjednotenie rôznych administratívnych obežníkov a oznámení do dvoch hlavných dokumentov bolo pozitívnym krokom, ktorý vyústil do rozpočtového riadenia a postupov ECB, ktoré poskytovali jasné rozdelenie povinností medzi orgány ECB s rozhodovacími právomocami v súvislosti s rozpočtom, odbor pre rozpočet a projekty a vedúcich rozpočtových jednotiek. Rovnako v nich boli jasným spôsobom rozvrhnuté rozpočtové postupy ECB, ako aj to, čo sa má urobiť v každej fáze rozpočtového cyklu. Napriek týmto pokrokom skutočnosť, že pravidlá a postupy stále nie sú k dispozícii spoločne v jednom súhrnnom dokumente, naďalej vytvára riziko nesúvislostí¹³.

¹¹ Príručka „Business Practice Handbook“ obsahuje pravidlá a politiky o otázkach ako napr. riadenie dokumentov, úrovne udeľovania povolení, rozpočtové otázky, verejné obstarávanie, služobné cesty, informačná bezpečnosť atď.

¹² V dokumente „Rozpočtový cyklus ECB: pravidlá a postupy plánovania, monitorovania a prognózovania“ sú podrobne opísané všetky rozpočtové zásady, procesy a úlohy a povinnosti hlavných subjektov.

¹³ Napríklad v BPH bolo uvedené, že rozpočtové presuny vo výške viac než 211 000 EUR má odsúhlasiť Výkonná rada, zatiaľ čo v dokumente „Rozpočtový cyklus ECB“ je stanovený limit 200 000 EUR.

IT systémy pre rozpočet a plánovanie

9. V júni 2006 bolo prijaté rozhodnutie nahradiť interne vyvinutý IT systém pre rozpočet a plánovanie novým systémom ERP (Enterprise Resource Planning – plánovanie zdrojov podniku). Tento nový systém bol nainštalovaný v septembri 2006 s cieľom poskytovať informácie potrebné v každej fáze rozpočtového cyklu. Poskytovateľ služby však nedodal časť dohodnutého súboru funkcií a napriek záväzku ich dodať čo najskôr, do polovice roku 2008 sa nedosiahol žiaden významný pokrok.

10. V dôsledku toho došlo v rozpočtových rokoch 2007 a 2008 k prípadom, kedy nebolo možné uplatniť všetky rozpočtové pravidlá a postupy banky, najmä tie, ktoré sa vzťahovali na spracovanie údajov¹⁴, monitorovanie a podávanie správ. Hlavné problémy, ktoré sa vyskytli v súvislosti s rozpočtovými funkciami, mali rovnako významný vplyv na pracovné zaťaženie odboru pre rozpočet a projekty, keďže sa na zmiernenie systémových nedostatkov musela vykonať práca navyše. Nedodanie dohodnutého súboru funkcií tak spôsobilo administratívnu záťaž¹⁵.

Uplatnili sa pravidlá a postupy rozpočtového riadenia správne?

Rozpočtové pravidlá

11. Rozpočtové pravidlá stanovené pre oblasti, ktoré preskúmal Dvor audítorov (pozri bod 5), boli uplatnené podľa plánu nielen na centrálnej (odbor pre rozpočet a projekty), ale aj prevádzkovej úrovni (rozpočtové jednotky). Rozpočtové pravidlá týkajúce sa monitorovania a kontroly rozpočtu boli nesprávne uplatnené len v jednej z desiatich kontrolovaných rozpočtových

¹⁴ Napríklad záväzky sa už v systéme nedali monitorovať. Týmto sa zvýšilo riziko dvojitéch platieb.

¹⁵ Napríklad IT kontroly, ktoré mali byť automatizované, sa museli vykonať manuálne, aby sa zabezpečila správnosť spracovania a správy o plnení rozpočtu museli byť zostavené bez použitia systémových funkcií s cieľom zabezpečiť presnosť údajov poskytovaných vedúcim rozpočtových jednotiek.

jednotiek. V dôsledku toho sa v tejto rozpočtovej jednotke nesprávne rozpočtové zaúčtovanie nezistilo.

Plánovanie rozpočtu

12. Počas plánovania rozpočtu podávajú žiadosti o finančné zdroje vedúci rozpočtových jednotiek. Tieto žiadosti posudzuje odbor pre rozpočet a projekty. V rozpočtových rokoch 2006 a 2007 sa plošné zníženie rozpočtu aplikovalo na všetky rozpočtové jednotky na vybrané výdavkové položky. Keďže tieto zníženia boli plošné, nezohľadnili sa pri nich činnosti vybrané na implementáciu a ciele stanovené odbornými útvarmi.

Rozpočtové presuny

13. Vedúci rozpočtových jednotiek by mali v rámci svojich mesačných postupov zabezpečiť, aby sa rozpočet pridelený pre každú činnosť neprekročil. V prípade, že je potrebných viac rozpočtových zdrojov, rozpočtové presuny sa môžu uskutočniť. Účelom týchto presunov je buď:

- poskytnúť dodatočné finančné zdroje, ktoré nie sú zahrnuté do pôvodne schváleného rozpočtu;
- alebo prerozdeliť finančné prostriedky medzi rozpočtové jednotky ako odpoveď na zmeny v plánovaných činnostiach.

14. Žiadosti o rozpočtové presuny sa schvaľujú na rôznych úrovniach vedenia v závislosti od charakteru a príslušných súm. Dvor audítorov preskúmal 30 rozpočtových presunov¹⁶, ktoré sa vzťahovali na rozpočtový rok 2006, ako aj 2007. Tri žiadosti o presun neboli schválené na primeranej úrovni, a tým chýbalo požadované schválenie. Žiadosť o rozpočtový presun schválil výbor pre riadenie projektov miesto Výkonnej rady v jednom z týchto troch prípadov.

¹⁶ Desiatich rozpočtových jednotiek spomenutých v bode 5.

Podávanie správ o rozpočte

15. Podávanie správ zo strany odboru pre rozpočet a projekty rozpočtovým jednotkám má podobu mesačnej tabuľky. Na úrovni odborných útvarov sú v nej zhrnuté hlavné informácie o rozpočte a ľudských zdrojoch za predchádzajúci mesiac. Kvalita informácií uvedených v tejto mesačnej správe bola celkovo považovaná za uspokojujúcu. Zistilo sa však, že informácie boli zasielané rozpočtovým jednotkám s takým oneskorením, že aktuálne informácie neboli vedeniu dostupné včas.

16. Odbor pre rozpočet a projekty takisto zodpovedá za poskytovanie informácií o rozpočte Rade guvernérov a Výkonnej rade. Počas roka sa vydajú tri hlavné správy o rozpočte¹⁷, ako aj ad-hoc informácie o rozpočte, keď sa to vyžaduje. Množstvo a kvalita poskytnutých informácií o rozpočte sa počas obdobia rokov 2006 až 2008 výrazne zlepšili, hoci celková štruktúra zostala rovnaká.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Boli rozpočtové odhady ECB reálne?

17. ECB odhadla svoje rozpočtové potreby opakujúcich sa výdavkov odborných útvarov primerane reálne a za rozpočtové roky 2006 a 2007 dosiahla pomerne vysoké plnenie rozpočtu. Rozpočtové odhady pre činnosti, pokiaľ ide o „projekty“ a „rozvoj/budovanie banky“, sa však ukázali byť nereálne vzhľadom na významné oneskorenia vo vykonávaní projektov v roku 2006 a v menšom rozsahu v roku 2007.

Navrhla ECB primerané pravidlá a postupy rozpočtového riadenia?

18. Pravidlá a postupy týkajúce sa rozpočtového riadenia ECB boli celkovo primerane navrhnuté. Je v nich stanovený rámec pre postupy riadenia rozpočtu

¹⁷ Tri hlavné správy o rozpočte sú: správa o predložení rozpočtu, správa o rozpočtových odhadoch v polovici roka a správa o monitorovaní rozpočtu na konci roka.

banky a jasne definované úlohy, povinnosti a očakávané výsledky pre každú fázu tohto procesu. Zjednotenie rôznych administratívnych obežníkov a oznámení do dvoch hlavných dokumentov v roku 2007 bolo pozitívnym krokom. Existencia dvoch dokumentov však môže spôsobiť nesúvislosti.

19. Výsledkom nedodania časti dohodnutého súboru funkcií zo strany poskytovateľa služieb bolo, že zavedenie systému ERP používaného na podporu rozpočtového procesu čelilo významným nedostatkom a oneskoreniam. Viedlo to k administratívnej záťaži, keďže na zmiernenie chýbajúcich funkcií bola potrebná značná dodatočná práca.

Uplatnili sa pravidlá a postupy rozpočtového riadenia správne?

20. Uplatňovanie rozpočtových pravidiel a postupov bolo vo všeobecnosti, až na rozpočtové presuny, v rámci ktorých boli zistené prípady chýb na úrovni schvaľovania, uspokojujúce. Rozpočtové plánovanie a postupy podávania správ boli primerané. Kvalita informácií poskytnutých v správach o rozpočte ECB sa počas obdobia 2006 až 2008 výrazne zlepšila.

21. Dvor audítorov odporúča, aby ECB:

- analyzovala dôvody vedúce k oneskoreniam vo vykonávaní projektov a navrhla kroky na zlepšenie projektového rozpočtovania;
- zjednotila rozpočtové pravidlá a postupy do jedného dokumentu;
- vypracovala akčný plán, ktorým by sa vyriešili problémy vzniknuté zavedením systému ERP;
- zlepšila kontrolné postupy v oblasti rozpočtových presunov.

Túto správu prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí
v dňoch 15. a 16. júla 2009.

Za Dvor audítorov

Vítor Manuel da Silva Caldeira
predseda

ODPOVEĎ EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

Európska centrálna banka (ECB) víta správu Európskeho dvora audítorov za rozpočtový rok 2006 a oceňuje pripomienky a odporúčania Dvora audítorov týkajúce sa možností ďalšieho zlepšenia. ECB tiež berie na vedomie vyjadrenie Dvora audítorov o celkovej primeranosti jej pravidiel a postupov rozpočtového riadenia a celkovo uspokojivom uplatňovaní jej rozpočtových pravidiel a postupov.

ECB berie na vedomie pripomienky a odporúčania Dvora audítorov týkajúce sa možností ďalšieho zlepšenia. Nasleduje niekoľko poznámok ECB ku konkrétnym bodom správy a k štyrom odporúčaniam.

Bod 9

Poukazujúc na náročnosť podnikových systémov, akým je aj systém plánovania podnikových zdrojov (Enterprise Resource Planning – ERP), by ECB chcela Európsky dvor audítorov informovať, že chýbajúce rozpočtové funkcie boli dodané k spokojnosti ECB pred koncom roka 2008.

Bod 12

ECB chce zdôrazniť, že plošné zníženie rozpočtu, ku ktorému došlo v ECB, bolo súčasťou opatrenia na zvýšenie efektívnosti, ktoré ECB umožnilo zabezpečiť lepšiu kontrolu nad rozpočtom. Tieto plošné rozpočtové škrtky boli prevedené do rezervy na nepredvídané výdavky, z ktorej sa čerpajú v odôvodnených prípadoch. Toto opatrenie podporujú účastníci rozpočtového procesu ECB, t. j. rozpočtový výbor, Výkonná rada a Rada guvernérov.

Odporúčanie 1

ECB toto odporúčanie prijíma a v roku 2009 prehodnotí svoj proces projektového rozpočtovania s cieľom určiť možnosti zlepšenia.

ECB chce zároveň zdôrazniť, že na rozdiel od bežných administratívnych rozpočtov projektové rozpočty podliehajú mnohým predpokladom a vysokej miere neistoty. V dôsledku vonkajších faktorov tiež často dochádza k oneskoreniam v realizácii projektov.

Odporúčanie 2

ECB toto opatrenie prijíma a príslušné pravidlá a postupy primerane zjednotí.

Odporúčanie 3

ECB túto pripomienku uznáva, pričom už zaviedla opatrenia na včasné odhalenie a riešenie problémov zaznamenaných pri implementácii systému ERP.

Odporúčanie 4

V rámci implementácie systému ERP bol proces rozpočtových presunov nahradený procesom „priebežného upresňovania rozpočtových potrieb“, ktoré sa uskutočňuje každý mesiac.

Všetky odporúčania budú zrealizované do konca roka 2009.