

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
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

Rapport om granskningen av effektiviteten i
Europeiska centralbankens förvaltning för budgetåret 2006

samt Europeiska centralbankens svar

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt
Inledning	1–2
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	3–5
Iakttagelser	6–16
Var ECB:s budgetprognoser realistiska?	6
Har ECB utformat lämpliga bestämmelser och förfaranden för budgetförvaltningen?	7–10
Budgetbestämmelser och budgetförfaranden	7–8
IT-system för budget och planering	9–10
Har bestämmelserna och förfarandena för budgetförvaltningen tillämpats korrekt?	11–16
Budgetbestämmelser	11
Budgetplanering	12
Budgetöverföringar	13–14
Budgetrapportering	15–16
Slutsatser och rekommendationer	17–21
Var ECB:s budgetprognoser realistiska?	17
Har ECB utformat lämpliga bestämmelser och förfaranden för budgetförvaltningen?	18–19
Har bestämmelserna och förfarandena för budgetförvaltningen tillämpats korrekt?	20–21

INLEDNING

1. Europeiska centralbanken (ECB) och de nationella centralbankerna i alla EU:s medlemsstater utgör tillsammans Europeiska centralbankssystemet (ECBS). Huvudmålet för ECBS är att upprätthålla prisstabilitet¹. I detta syfte utför ECB de uppgifter som anges i dess stadga² och ansvarar för förvaltningen av sin verksamhet och sina finanser. Revisionsrättens revision av effektiviteten i Europeiska centralbankens (ECB) förvaltning baseras på artikel 27.2 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och för Europeiska centralbanken³. Ämnet för granskningen av budgetåret 2006 var ECB:s budgetförvaltning. Utvecklingen på detta område under perioden 2006–2008 har beaktats. Revisionsrättens genomför även revisioner av andra näraliggande aspekter av effektiviteten i ECB:s verksamhet vilkas resultat också kan komma att offentliggöras under 2009.

2. ECB:s budgetutgifter för budgetåren 2006 och 2007 uppgick till 326 miljoner euro respektive 355 miljoner euro (se **tabell 1**). ECB-rådet är ECB:s budgetmyndighet och antar ECB:s årliga budget på förslag av direktionen⁴. Direktionen har det övergripande ansvaret för förvaltningen av alla ECB:s resurser. På operativ nivå har resultatenhetscheferna⁵ ett delegerat ansvar att förvalta sina resultatenheter i enlighet med ECB:s bestämmelser och förfaranden. Avdelningen för budget och projekt inom generaldirektoratet HR,

¹ Artikel 105.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

² Stadgan för ECBS och ECB är ett protokoll som fogats till fördraget.

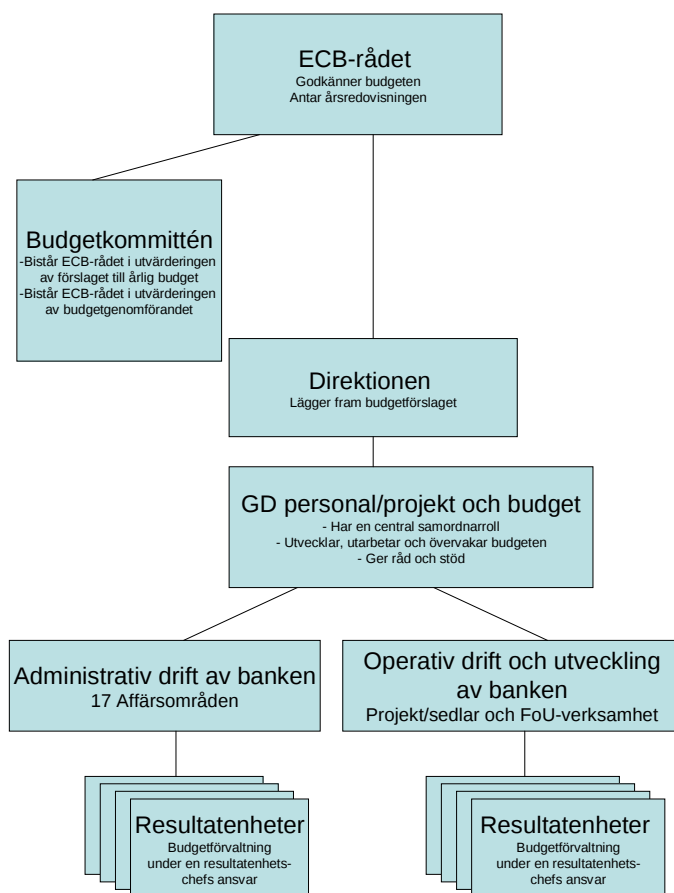
³ Enligt artikel 27.2 ska "artikel 248 i detta fördrag [...] endast tillämpas vid granskning av effektiviteten i ECB:s förvaltning". De institutionella bestämmelserna för Europeiska centralbanken finns i artikel 112-115 i EG-fördraget.

⁴ Artikel 15.1 i Europeiska centralbankens beslut av den 19 februari 2004 om antagande av arbetsordningen för Europeiska centralbanken (ECB/2004/2) (EUT L 80, 18.3.2004, s. 33).

⁵ Resultatenhetscheferna är affärsområdeschefer, avdelningschefer och/eller projektledare.

budget och organisation spelar en central roll i övervakningen och ger råd och stöd till resultatenheterna för att de ska kunna planera och kontrollera sina resurser på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I **diagram 1** finns en översikt över de viktigaste aktörerna i budgetprocessen.

Diagram 1 – Ansvarsfördelning mellan de viktigaste aktörerna i budgetprocessen vid ECB



Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

3. Det viktigaste målet med revisionsrättens revision var att bedöma effektiviteten i ECB:s budgetförvaltning med hjälp av tre frågor:

- Var ECB:s budgetprognoser realistiska?
- Har ECB utformat lämpliga bestämmelser och förfaranden för budgetförvaltningen?
- Har bestämmelserna och förfarandena för budgetförvaltningen tillämpats korrekt?

4. I revisionen ingick en bedömning av de bestämmelser och förfaranden som gäller vid ECB under de olika etapperna i budgetprocessen samt en undersökning av hur de hade tillämpats under budgetåren 2006 och 2007. Även utvecklingen av ECB:s budgetrutiner under första halvåret 2008 granskades. Dessutom granskades budgetgenomförandet med avseende på både löpande utgifter och projektutgifter för budgetåren 2006 och 2007 i syfte att bedöma ECB:s budgetprognoser.

5. För att bedöma om bestämmelser och förfaranden tillämpades korrekt granskades 10 representativa resultatenheter av fler än 100⁶. De utvalda resultatenheterna täcker 5 av de 17 affärsområdena. De aspekter av budgetprocessen som granskades gäller planering, budgetöverföringar och budgetrapportering.

⁶ De 5 affärsområdena och de 10 resultatenheterna valdes ut på grundval av sin ekonomiska betydelse.

IAKTTAGELSER

Var ECB:s budgetprognoser realistiska?

6. Budgetens genomförandegrad är en indikator på om processen för fastställande av budgeten är lämplig. Revisionsrätten undersökte genomförandegraden för 2006 och 2007 års budgetar⁷ och analyserade orsakerna till ett betydande underutnyttjande i syfte att avgöra om budgetprognoserna var realistiska. Den totala utnyttjandegraden för den reviderade budgeten var 92 % för både budgetåret 2006 och budgetåret 2007 (se **tabell 1**). När det gäller affärsområdenas löpande utgifter var budgetprognoserna i budgetavsnittet för administrativ drift av banken ganska realistiska. Utnyttjandegraden för anslagen till budgetavsnittet för projekt och budgetavsnittet för operativ drift och utveckling av banken var endast 65 % respektive 82 %. Den viktigaste bidragande orsaken till detta underutnyttjande var förseningar i projektgenomförandet. 43 % av de 14 stora projekt som avslutades under 2006 och 40 % av de 15 stora projekt som avslutades under 2007 blev mycket försenade. Som revisionsrätten redan konstaterat i sina rapporter för budgetåren 2000⁸ och 2003⁹ beror den bestående och relativt stora förekomsten av försenade projekt på de ursprungliga projektplanerna, vilka har visat sig vara orealistiska.

⁷ Från och med budgetåret 2007 är ECB:s tre pelare (affärsenheter, projekt och särskilda verksamheter) sammanslagna till två (den ena avser administrativ drift av banken och den andra avser operativ drift och utveckling av banken). Avsnittet för affärsenheter i 2006 års budget ingår nu i administrativ drift av banken och avsnittet för projekt ingår i operativ drift och utveckling av banken. Avsnittet för särskilda verksamheter i 2006 års budget delades upp mellan de två nya pelarna utifrån de olika verksamheternas karaktär.

⁸ EGT C 341, 4.12.2001, s. 3.

⁹ EUT C 286, 23.11.2004, s. 13.

Tabell 1 – Genomförandet av ECB:s budget för 2006 och 2007**2006**

Budgeterade verksamheter	Ursprunglig budget (miljoner euro)	Budgetöversyn efter halva året (miljoner euro)	Faktiska utgifter i slutet av året (miljoner euro)	Budgetgenomförande (ursprunglig budget)	Budgetgenomförande (halvårsbudget)
Affärsenheter	311	300	283	91 %	94 %
Projekt	35	30	20	56 %	65 %
Särskilda verksamheter	25	25	23	90 %	89 %
TOTALT	371	355	326	88 %	92 %

2007

Budgeterade verksamheter	Ursprunglig budget (miljoner euro)	Reviderad budget (miljoner euro)	Faktiska utgifter i slutet av året (miljoner euro)	Budgetgenomförande (ursprunglig budget)	Budgetgenomförande (reviderad budget)
Administrativ drift av banken	317	317	298	94 %	94 %
Operativ drift och utveckling av banken	58	69	57	97 %	82 %
TOTALT	375	386	355	95 %	92 %

Källa: Europeiska centralbanken och Europeiska revisionsrätten.

Har ECB utformat lämpliga bestämmelser och förfaranden för budgetförvaltningen?

Budgetbestämmelser och budgetförfaranden

7. Revisionsrätten bedömde ECB:s bestämmelser och förfaranden för budgetförvaltning genom att undersöka om ECB:s bestämmelser och förfaranden för planering, övervakning och rapportering av budgeten var fullständiga och tydliga. Trots revisionsrättens rekommendation i rapporten för budgetåret 2002¹⁰ där ECB uppmuntrades att fortsätta konsolidera förfarandena för budgetförvaltning och budgetövervakning i ett enda uppdaterat dokument, fanns de olika budgetbestämmelserna och budgetförfarandena i mitten av 2007 fortfarande i ett antal olika administrativa cirkulär och meddelanden. Detta ledde till en ökad risk för inkonsekvens. Under 2007

¹⁰ EUT C 45, 20.2.2004, s. 27.

konsoliderades vissa av dessa cirkulär och meddelanden om bestämmelser och riktlinjer i en handbok i affärsmetoder, *Business Practice Handbook*¹¹, som antogs formellt av direktionen i juli 2007.

8. Samtidigt gav generaldirektoratet HR, budget och organisation ut dokumentet *ECB Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*¹² (ECB:s budgetcykel: riktlinjer och förfaranden för planering, övervakning och prognoser). Konsolideringen av de olika administrativa cirkulären och meddelandena i två huvuddokument var en positiv utveckling som har lett till att ECB:s bestämmelser för budgetförvaltning och budgetförfaranden anger en tydlig ansvarsfördelning mellan de instanser vid ECB som fattar budgetbeslut, det vill säga avdelningen för budget och projekt och resultatenhetscheferna. De båda dokumenten beskriver även tydligt ECB:s budgetförfaranden och vad som ska göras i varje etapp i budgetcykeln. Trots dessa framsteg kvarstår risken för inkonsekvenser eftersom bestämmelserna och förfarandena fortfarande inte samlats i ett enda heltäckande dokument¹³.

IT-system för budget och planering

9. I juni 2006 beslutade man att ersätta det internt utvecklade IT-systemet för budget och planering med ett nytt system för resursplanering för företag (*Enterprise Resource Planning, ERP*). Det nya systemet installerades i september 2006, och målet var att framställa de uppgifter som behövs i varje etapp i budgetcykeln. Leverantören levererade dock inte alla de funktioner man

¹¹ Handboken innehåller bestämmelser och riktlinjer om hantering av dokument, godkännandenivåer, budgetfrågor, upphandling, affärsresor och informationssäkerhet med mera.

¹² I dokumentet *ECB:s Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures* finns en detaljerad beskrivning av alla budgetprinciper och budgetförfaranden och de viktigaste aktörernas roller och ansvar.

¹³ I handboken i affärsmetoder anges till exempel att budgetöverföringar på över 211 000 euro ska godkännas av direktionen, medan en gräns på 200 000 euro anges i dokumentet om ECB:s budgetcykel.

kommit överens om och trots att leverantören åtog sig att leverera dem så fort som möjligt hade inga betydande framsteg skett fram till mitten av 2008.

10. Därför fanns det tillfällen under både budgetåret 2007 och budgetåret 2008 då det inte var möjligt att tillämpa ECB:s alla budgetbestämmelser och budgetförfaranden, särskilt dem som gäller databehandling¹⁴, övervakning och rapportering. De största problemen med budgetfunktionerna invercade också betydligt på arbetsbördan för avdelningen för budget och projekt, eftersom ytterligare arbete måste utföras för att kompensera för de funktioner som saknades. När de funktioner man kommit överens inte levererades blev alltså administrationen mindre effektiv¹⁵.

Har bestämmelserna och förfarandena för budgetförvaltningen tillämpats korrekt?

Budgetbestämmelser

11. Budgetbestämmelserna för de områden som revisionsrätten undersökt (se punkt 5) tillämpades som avsett både på central nivå (avdelningen för budget och projekt) och på operativ nivå (resultatenheterna). Det var bara vid en av de 10 granskade resultatenheterna som budgetbestämmelserna om övervakning och kontroll av budgeten tillämpades felaktigt. Det ledde till att felaktiga bokföringsposter avseende budgeten vid denna resultatenhet inte upptäcktes.

¹⁴ Till exempel kunde åtaganden inte längre övervakas i systemet. Detta ledde till en ökad risk för dubbla betalningar.

¹⁵ IT-kontroller som skulle vara automatiska måste exempelvis utföras manuellt för att man skulle vara säker på att uppgifterna behandlades korrekt, och rapporter om budgetgenomförandet måste sammanställas utan systemfunktionerna för att man skulle kunna försäkra sig om att de uppgifter som hade lämnats in till resultatenhetscheferna var korrekta.

Budgetplanering

12. Under budgetplaneringen lämnar resultatenhetscheferna in ansökningar om ekonomiska medel. Dessa ansökningar bedöms av avdelningen för budget och projekt. Under både budgetåret 2006 och budgetåret 2007 gjordes budgetnedskränningar centralt för alla resultatenheter för vissa utgifter. Eftersom nedskränkningarna var linjära togs ingen hänsyn till vilka verksamheter som valts ut för genomförande eller vilka mål de olika affärsområdena hade fastställt.

Budgetöverföringar

13. Som ett led i sina månatliga förfaranden ska resultatenhetscheferna se till att budgeten för varje verksamhet inte överskrids. Om mer ekonomiska medel behövs kan budgetöverföringar göras. Syftet med sådana överföringar är antingen

- att ge ytterligare ekonomiska medel som inte fanns i den ursprungliga budgeten, eller
- att omfördela medel mellan resultatenheter för att de planerade verksamheterna ändras.

14. Ansökningar om budgetöverföringar godkänns på olika ledningsnivåer beroende på vilken verksamhet och hur stora belopp det handlar om. Revisionsrätten granskade 30 budgetöverföringar¹⁶ som avsåg både budgetåret 2006 och budgetåret 2007. Tre ansökningar om överföring godkändes inte på rätt nivå och saknade därför nödvändigt godkännande. I ett av dessa tre fall godkändes budgetöverföringarna av projektets ledningskommitté i stället för av direktionen.

¹⁶ Av de 10 resultatenheter som nämns i punkt 5.

Budgetrapportering

15. Avdelningen för budget och projekt rapporterar till resultatenheterna i form av en tabell varje månad. I tabellen sammanfattas den viktigaste informationen om budget och personal för den föregående månaden per affärsområde. Kvaliteten på informationen i denna månadsrapport var generellt sett tillfredsställande. Revisorerna konstaterade dock att informationen skickades till resultatenheterna så sent att ledningen inte fick aktuella uppgifter i tid.

16. Avdelningen för budget och projekt har även ansvaret för att lämna budgetinformation till ECB-rådet och direktionen. Tre huvudsakliga budgetrapporter¹⁷ ges ut per år, och enstaka uppgifter om budgeten lämnas ut på begäran. Under perioden 2006–2008 förblev den övergripande strukturen densamma men budgetinformationens kvantitet och kvalitet förbättrades betydligt.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Var ECB:s budgetprognoser realistiska?

17. ECB gjorde en ganska realistisk uppskattning av sina budgetbehov för affärsområdenas löpande utgifter och nådde upp till ett relativt högt budgetgenomförande för både budgetåret 2006 och budgetåret 2007. Budgetprognoserna för verksamheter som projekt och operativ drift och utveckling av banken visade sig dock vara orealistiska, på grund av de stora förseningarna av projektgenomförandet under 2006 och, i mindre utsträckning, under 2007.

¹⁷ De tre huvudsakliga budgetrapporterna är rapporten om budgetförslaget, rapporten om budgetprognoserna efter halva året och rapporten om budgetövervakning i slutet av året.

Har ECB utformat lämpliga bestämmelser och förfaranden för budgetförvaltningen?

18. ECB:s bestämmelser och förfaranden för budgetförvaltningen var generellt sett lämpligt utformade. De anger ramen för ECB:s budgetförvaltningsförfaranden och anger tydligt olika roller, ansvarsuppgifter och förväntade resultat i varje etapp i processen. Konsolideringen 2007 av de olika administrativa cirkulären och meddelandena i två huvuddokument var en positiv utveckling. Det faktum att det finns två dokument kan dock leda till inkonsekvenser.

19. På grund av att leverantören inte levererade alla de funktioner man kommit överens om blev tillämpningen av ERP-systemet till stöd för budgetprocessen mycket bristfällig och betydligt försenad. Detta gjorde administrationen mindre effektiv eftersom ytterligare arbete måste utföras för att kompensera för de funktioner som saknades.

Har bestämmelserna och förfarandena för budgetförvaltningen tillämpats korrekt?

20. Tillämpningen av bestämmelserna och förfarandena för budgetförvaltningen var i regel tillfredsställande, utom för budgetöverföringar där det konstaterades att de i vissa fall hade godkänts på fel nivå. Förfarandena för budgetplanering och budgetrapportering var tillfredsställande. Kvaliteten på informationen i ECB:s budgetrapporter förbättrades betydligt under perioden 2006–2008.

21. Revisionsrätten rekommenderar att ECB

- analyserar orsakerna till att projekt försenas och föreslår åtgärder för att förbättra projektbudgeteringen,
- konsoliderar budgetbestämmelserna och budgetförfarandena i ett enda dokument,

- upprättar en handlingsplan för att lösa problemen med tillämpningen av ERP-systemet,
- förbättrar kontrollförfarandena för budgetöverföringar.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 15 och 16 juli 2009.

För revisionsrätten

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Ordförande

EUROPEISKA CENTRALBANKENS SVAR

Europeiska centralbanken (ECB) välkomnar revisionsrättens rapport för budgetåret 2006 och uttrycker sin uppskattning över revisionsrättens iakttagelser och rekommendationer för förbättringar. ECB noterar också rättens erkännande att bankens bestämmelser och förfaranden för budgetförvaltningen i allmänhet är lämpligt utformade och att tillämpningen av bestämmelserna och förfarandena för budgetförvaltningen i regel är tillfredsställande.

ECB noterar rättens observationer och rekommendationer för förbättringar. Nedan finns några kommentarer från ECB vad gäller vissa specifika punkter och till de fyra rekommendationerna.

Punkt 9

ECB vill informera ECA om att, med hänsyn till komplexiteten i ett verksamhetsövergripande system som resursplanering för företag (Enterprise Resource Planning, ERP), levererades de utestående budgetfunktionerna till ECB:s belåtenhet före utgången av 2008.

Punkt 12

ECB önskar understryka att de budgetnedskärningar, som gjordes centralt av ECB, var effektiva och har gjort det möjligt för institutionen att ytterligare strama åt budgeten. Dessa budgetnedskärningar som gjordes centralt har överförts till reserven för oförutsedda utgifter och därifrån har medel tagits ut när detta varit affärsmässigt berättigat. Denna åtgärd har stötts av ECB:s budgetintressenter, dvs. budgetkommitteen, direktionen och ECB-rådet.

Rekommendation 1

ECB godtar rekommendationen och kommer att se över förfarandena för budgetplaneringen av projekt 2009 för att identifiera möjliga förbättringar.

ECB vill också understryka att projektbudgetar är underkastade ett antal antaganden och en hög grad av osäkerhet om de jämförs med normala administrationsbudgetar. Projektförseningar utlöses ofta av exogena faktorer som får effekt på projektets genomförande.

Rekommendation 2

ECB accepterar rekommendationen och kommer att konsolidera procedurerna på lämpligt sätt.

Rekommendation 3

ECB godtar rekommendationen och har redan vidtagit åtgärder för att identifiera och lösa problem som uppstått vid implementeringen av ERP-lösningen.

Rekommendation 4

Implementeringen av ERP-systemet har lett till att överföringsprocessen ersatts med en finjustering av budgeten (on-demand forecasting exercise) som genomförs varje månad.

Alla rekommendationer kommer att vara implementerade vid utgången av 2009.