

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

Доклад относно одита на ефективността на управлението на Европейската централна  
банка за финансовата 2006 година

придружен от отговорите на Европейската централна банка

## СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Въведение	1—2
Обхват и подход на одита	3—5
Констатации и оценки	6—16
Бюджетните прогнози на ЕЦБ били ли са реалистични?	6
ЕЦБ изготвила ли е подходящи правила и процедури за бюджетно управление?	7—10
Бюджетни правила и процедури	7—8
ИТ системи за бюджета и планирането	9—10
Правилата и процедурите за бюджетно управление правилно ли са били приложени?	11—16
Бюджетни правила	11
Планиране на бюджета	12
Бюджетни трансфери	13—14
Бюджетна отчетност	15—16
Заклучения и препоръки	17—21
Бюджетните прогнози на ЕЦБ били ли са реалистични?	17
ЕЦБ изготвила ли е подходящи правила и процедури за бюджетно управление?	18—19
Правилно ли са били приложени правилата и процедурите за бюджетно управление?	20—21

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

1. Европейската централна банка (ЕЦБ или „банката“) и националните централни банки на всички държави-членки на ЕС съставляват Европейската система на централните банки (ЕСЦБ). Основната цел на ЕСЦБ е да поддържа ценова стабилност<sup>1</sup>. За тази цел ЕЦБ изпълнява поставените ѝ в нейния устав задачи<sup>2</sup> и отговаря за управлението на нейните дейности и финанси. Извършеният от Палатата одит на ефективността на управлението на Европейската централна банка (ЕЦБ) се основава на член 27, параграф 2 от Протокола за Устава на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и на ЕЦБ<sup>3</sup>. За предмет на одита за финансовата 2006 година беше избрано бюджетното управление на ЕЦБ. Взети са предвид актуалните развития през периода 2006—2008 г. Понастоящем Палатата извършва одити и на други аспекти, свързани с ефективността на управлението на ЕЦБ, като резултатите от тях също може да бъдат публикувани през 2009 г.

2. Бюджетните разходи на ЕЦБ за финансовите години 2006 и 2007 възлизат съответно на 326 и 355 милиона евро (вж. **таблица 1**). Управителният съвет на ЕЦБ има функцията на бюджетен орган. Той одобрява годишния бюджет на ЕЦБ по предложение на Изпълнителния съвет<sup>4</sup>. Изпълнителният съвет носи цялостната отговорност за управлението на всички ресурси на банката. На оперативно ниво на

---

<sup>1</sup> Член 105, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност.

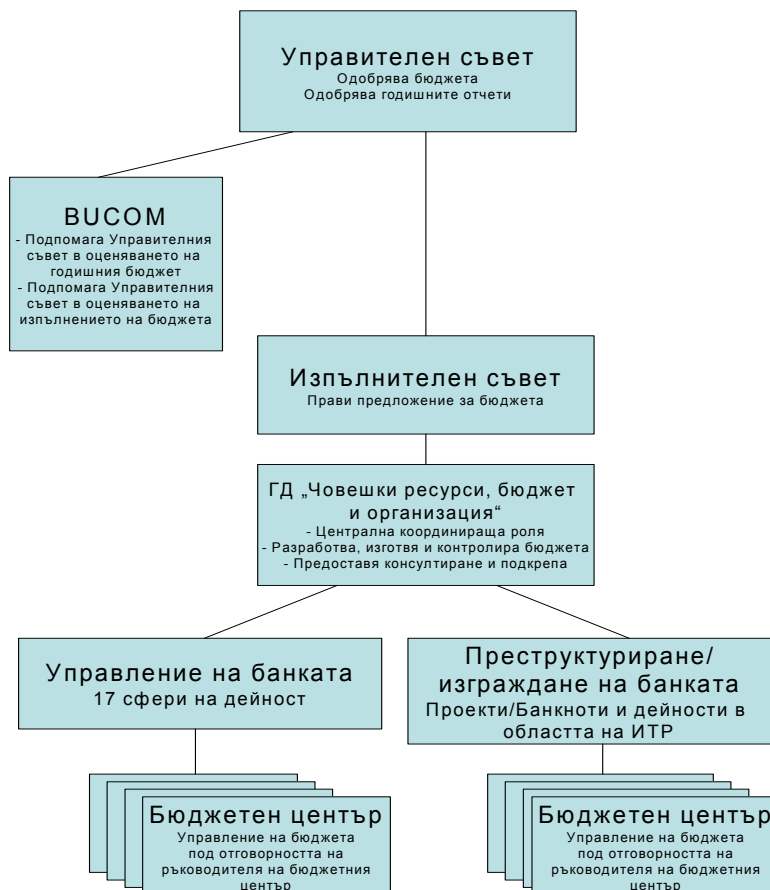
<sup>2</sup> Уставът на ЕСЦБ и на ЕЦБ е приложен като протокол към Договора.

<sup>3</sup> Член 27, параграф 2 постановява: „Разпоредбите на член 248 от Договора се прилагат само по отношение на прегледа на ефективността на операциите при управлението на ЕЦБ“. Институционалните разпоредби, свързани с Европейската централна банка, са включени в членове 112—115 от Договора за ЕО.

<sup>4</sup> Член 15.1 от Решение на Европейската централна банка от 19 февруари 2004 г. за приемане на Процедурния правилник на Европейската централна банка (ЕЦБ/2004/2) (ОВ L 80, 18.3.2004 г., стр. 33).

ръководителите на бюджетните центрове<sup>5</sup> е делегирана отговорността да управляват своите бюджетни центрове в съответствие с правилата и процедурите на банката. Отделът „Бюджет и проекти“ (BUP) в рамките на Генерална дирекция „Човешки ресурси, бюджет и организация“ има централна роля по отношение на надзора и предоставя консултации и подкрепа на бюджетните центрове, за да могат те да планират и контролират ефективно и ефикасно своите ресурси. В **диаграма 1** са представени накратко основните участници в бюджетния процес.

**Диаграма 1 — Отговорности на основните участници в бюджетния процес на ЕЦБ**



Източник: Европейска сметна палата.

<sup>5</sup> Ръководителите на бюджетните центрове са: ръководителите на различните сфери на дейност, ръководителите на отдели и/или ръководителите на проекти.

### **ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА**

3. Основната цел на извършения от Палатата одит беше да се направи оценка на ефективността на бюджетното управление на ЕЦБ, като разгледа следните три въпроса:

- Бюджетните прогнози на ЕЦБ били ли са реалистични?
- ЕЦБ изготвила ли е подходящи правила и процедури за бюджетно управление?
- Правилно ли са били приложени правилата и процедурите за бюджетно управление?

4. В рамките на одита беше направена и оценка на правилата и процедурите на ЕЦБ, приложими за различните етапи на нейния бюджетен процес, както и проверка на тяхното прилагане за бюджетните години 2006 и 2007. Също така бяха разгледани и промените в бюджетните практики на ЕЦБ през първата половина на 2008 г. В допълнение към това беше извършена проверка на бюджетното изпълнение за бюджетните години 2006 и 2007, както за постоянните разходи, така и за разходите по проекти, за да се направи оценка на бюджетните прогнози на ЕЦБ.

5. С цел да се прецени дали правилата и процедурите са прилагани правилно бяха разгледани 10 представителни бюджетни центъра от над 100<sup>6</sup>, с което бяха обхванати пет от 17 сфери на дейност. Проверените аспекти на бюджетния процес бяха свързани с планирането, бюджетните трансфери и отчитането.

---

<sup>6</sup> Петте сфери на дейност и 10-те бюджетни центъра бяха избрани въз основа на тяхната финансова значимост.

## **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

### ***Бюджетните прогнози на ЕЦБ били ли са реалистични?***

6. Степента на усвояване на бюджета е показател за адекватността на процеса на неговото съставяне. Палатата разгледа степента на изпълнение на бюджета за 2006 и 2007 г.<sup>7</sup> и анализира причините за значителното неусвояване на средства, за да прецени дали бюджетните прогнози са били реалистични. Както за 2006, така и за 2007 бюджетна година, общият процент на изразходвани средства е 92 % от изменения бюджет (вж. **таблица 1**). По отношение на постоянните разходи в различните сфери на дейност бюджетните прогнози за секцията на бюджета „Управление на банката“ са били доста реалистични. Процентът на изразходваните бюджетни средства за секциите „Проекти“ и „Преструктуриране/изграждане на банката“ обаче е едва 65 % и 82 % съответно. Основният фактор, който допринася за недостатъчното усвояване на средствата, е забавянето в изпълнението на проектите. При 43 % от 14-те големи проекта, завършени през 2006 г., и 40 % от 15-те основни проекта, завършени през 2007 г., се наблюдават значителни закъснения. Както Палатата вече отбеляза в своите доклади за финансовите години 2000<sup>8</sup> и 2003<sup>9</sup>, повтарящото се и често срещащо се забавяне при проектите се дължи на първоначални планове, които впоследствие се оказват нереалистични.

---

<sup>7</sup> Считано от бюджетната 2007 година ЕЦБ консолидира своите три стълба („Бизнес звена“, „Проекти“ и „Специални дейности“) в два („Управление на банката“ и „Преструктуриране/изграждане на банката“). Секцията „Бизнес звена“ от бюджета за 2006 г. е част от „Управление на банката“, а секцията „Проекти“ — от „Преструктуриране/изграждане на банката“. Секцията „Специални дейности“ от бюджета за 2006 г. е разпределена в двата нови стълба в зависимост от съответните дейности.

<sup>8</sup> ОВ С 341, 4.12.2001 г., стр. 3.

<sup>9</sup> ОВ С 286, 23.11.2004 г., стр. 13.

**Таблица 1 — Изпълнение на бюджета на ЕЦБ за 2006 и 2007 г.****2006 г.**

Бюджетни дейности	Първоначален бюджет (в млн. евро)	Бюджет след прегледа в средата на годината (в млн. евро)	Реални разходи към края на годината (в млн. евро)	Изпълнение на бюджета (първоначален бюджет)	Изпълнение на бюджета (бюджет след прегледа в средата на годината)
Бизнес звена	311	300	283	91 %	94 %
Проекти	35	30	20	56 %	65 %
Специални дейности	25	25	23	90 %	89 %
<b>ОБЩО</b>	<b>371</b>	<b>355</b>	<b>326</b>	<b>88 %</b>	<b>92 %</b>

**2007 г.**

Бюджетни дейности	Първоначален бюджет (в млн. евро)	Бюджет след прегледа в средата на годината (в млн. евро)	Реални разходи към края на годината (в млн. евро)	Изпълнение на бюджета (първоначален бюджет)	Изпълнение на бюджета (бюджет след прегледа в средата на годината)
Управление на банката	317	317	298	94 %	94 %
Преструктуриране/изграждане на банката	58	69	57	97 %	82 %
<b>ОБЩО</b>	<b>375</b>	<b>386</b>	<b>355</b>	<b>95 %</b>	<b>92 %</b>

Източник: Европейска централна банка и Европейска сметна палата.

### ***ЕЦБ изготвила ли е подходящи правила и процедури за бюджетно управление?***

#### **Бюджетни правила и процедури**

7. Палатата оцени доколко са подходящи правилата и процедурите за бюджетно управление на ЕЦБ, като провери дали установените за бюджетното планиране, надзор и отчитане правила и процедури на банката са пълни и ясни. Въпреки препоръката, изказана от Палатата в нейния доклад за финансовата 2002 година<sup>10</sup>, в която ЕЦБ се насърчава да продължи да полага усилия за консолидиране на процедурите за

<sup>10</sup> ОВ С 45, 20.2.2004 г., стр. 27.

бюджетно управление и надзор в един актуализиран документ, към средата на 2007 г. различните бюджетни правила и процедури все още фигурират в множество административни циркуляри и бележки. Това е увеличило риска от наличие на несъответствия. През 2007 г. част от тези циркуляри и бележки, свързани с правилата и политиките на банката, са консолидирани в наръчник по бизнес практики (Business Practice Handbook — ВРН)<sup>11</sup>. Той е одобрен официално от Изпълнителния съвет през юли същата година.

8. Същевременно Генерална дирекция „Човешки ресурси, бюджет и организация“ издава документа „Бюджетният цикъл на ЕЦБ: политики и процедури за планиране, надзор и прогнозиране“<sup>12</sup>. Консолидирането на различните административни циркуляри и бележки в два основни документа е положително развитие, довело до установяването на правила и процедури за бюджетно управление на ЕЦБ, в които ясно са разпределени отговорностите между органите на ЕЦБ за вземане на решения, отдела „Бюджет и проекти“ и ръководителите на бюджетните центрове. В тях също така ясно са изложени бюджетните процедури на ЕЦБ и необходимите действия на всеки етап от бюджетния цикъл. Въпреки гореспоменатия напредък фактът, че правилата и процедурите все още не са включени в един общ документ, продължава да крие риск от несъответствия<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Наръчникът по бизнес практики включва правила и политики по въпроси като деловодство, нива на оторизация, бюджетни въпроси, обществени поръчки, командировки, информационна сигурност и др.

<sup>12</sup> В документа „Бюджетният цикъл на ЕЦБ: политики и процедури за планиране, надзор и прогнозиране“ се описват подробно всички бюджетни принципи и процеси, както и ролята и отговорностите на основните участници.

<sup>13</sup> Например в ВРН е указано, че бюджетните трансфери на стойност над 211 000 евро следва да се одобряват от Изпълнителния съвет, докато в документа „Бюджетният цикъл на ЕЦБ“ е поставен лимит от 200 000 евро.



## ИТ системи за бюджета и планирането

9. През юни 2006 г. е взето решение за смяната на вътрешно разработената ИТ система за бюджет и планиране с нова система за планиране на ресурсите в предприятието (Enterprise Resource Planning — ERP). Новата система е въведена през септември 2006 г. с цел набавяне на необходимата информация на всеки етап от бюджетния цикъл. Доставчикът на услугата обаче не е предоставил част от договорения набор функционалности и въпреки неговия ангажимент да ги достави във възможно най-кратък срок до средата на 2008 г. не е постигнат значителен напредък.

10. В резултат на това както през 2007, така и през 2008 бюджетна година, се срещат случаи, в които не е било възможно да се приложат всички бюджетни правила и процедури на банката, особено тези, свързани с обработката на данни<sup>14</sup>, надзора и отчитането. Основните проблеми при свързаните с бюджета функционалностите също имат сериозно отражение върху натовареността на отдела „Бюджет и проекти“, тъй като се е наложило да бъде извършвана допълнителна работа, за да се компенсират недостатъците на системата. Поради тази причина недоставянето на договорения набор функционалности е довело до административна неефективност<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Например поетите задължения вече не са могли да бъдат следени в системата. Това е увеличило риска от двойни плащания.

<sup>15</sup> Например ИТ проверките, които би следвало да са автоматични, е трябвало да се извършват ръчно, за да се гарантира точността на обработката. Също така с цел да се гарантира точността на информацията, предоставяна на ръководителите на бюджетните центрове, отчетите относно изпълнението на бюджета е трябвало да бъдат изготвяни без да се използват бюджетните функционалности.

***Правилата и процедурите за бюджетно управление правилно ли са били приложени?***

**Бюджетни правила**

11. Установените бюджетни правила за проверените от Палатата сфери (вж. точка 5) са прилагани съгласно плана, както на централно ниво (отдел „Бюджет и проекти“), така и на оперативно ниво (бюджетни центрове). Само в един от 10-те проверени бюджетни центрове бюджетните правила, свързани с бюджетния надзор и контрол, са прилагани неправилно. В резултат на това за този бюджетен център не са идентифицирани неправилните вписвания на суми в бюджета.

**Планиране на бюджета**

12. По време на планирането на бюджета ръководителите на бюджетните центрове подават заявки за финансови ресурси. Тези заявки се разглеждат от отдела „Бюджет и проекти“. През бюджетните години 2006 и 2007 на централно ниво е наложено свиване на бюджета за всички бюджетни центрове по отношение на определени видове разходи. Тъй като тези ограничения засягат различни области, те не са взели предвид избраните за изпълнение дейности и определените в различните сфери на дейност цели.

**Бюджетни трансфери**

13. Като част от месечните процедури ръководителите на бюджетните центрове следва да следят за ненадвишаването на предвидения за всяка дейност бюджет. В случай че са необходими допълнителни финансови средства, могат да се извършват бюджетни трансфери. Целта на тези трансфери е:

- да се предоставят допълнителни финансови средства, които не са включени в първоначалния одобрен бюджет; или

- да се преразпределят средства между бюджетните центрове вследствие на промени в планираните дейности.

14. Заявките за бюджетен трансфер се одобряват на различни управленски нива в зависимост от естеството и сумите, за които се подава заявка. Палатата провери 30 бюджетни трансфера<sup>16</sup>, обхващащи бюджетните години 2006 и 2007. При три заявки за трансфери одобрението не е дадено на подходящото ниво и съответно те не са имали необходимата оторизация. В един от тези три случая заявката за бюджетен трансфер е одобрена от Комитета за управление на проекти вместо от Изпълнителния съвет.

#### **Бюджетна отчетност**

15. Отчитането от страна на отдела „Бюджет и проекти“ пред бюджетните центрове се извършва под формата на месечна таблица. В нея се обобщава основната информация от предходния месец по отношение на бюджета и човешките ресурси за всяка сфера на дейност. Като цяло качеството на включваната в този месечен отчет информация се оценява като задоволително. Палатата отбелязва обаче, че информацията е изпращана на бюджетните центрове с толкова голямо закъснение, че ръководството не е получавало своевременно актуална информация.

16. Отделът „Бюджет и проекти“ също така има задължение да предоставя финансова информация на Управителния съвет и на Изпълнителния съвет. През годината се изготвят три основни доклада по отношение на бюджета<sup>17</sup>, както и текуща финансова информация, когато е необходимо. Макар че общата структура е била запазена, през периода от 2006 до

---

<sup>16</sup> Измежду 10-те бюджетни центъра, упоменати в точка 5.

<sup>17</sup> Трите основни доклада по отношение на бюджета са: доклад относно проектобюджета, доклад относно бюджетните прогнози в средата на годината и доклад относно финансовия надзор в края на годината.

2008 г. количеството и качеството на предоставяната финансова информация се е подобрило значително.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

### ***Бюджетните прогнози на ЕЦБ били ли са реалистични?***

17. ЕЦБ е оценила своите бюджетни нужди за постоянни разходи в сферите на дейност сравнително реалистично и е постигнала доста висок процент на изпълнение на бюджета за бюджетните години 2006 и 2007. Бюджетните прогнози за дейности като „Проекти“ и „Преструктуриране/изграждане на банката“ обаче са се оказали нереалистични поради значителни забавяния в изпълнението на проектите през 2006 г. и в по-малка степен през 2007 г.

### ***ЕЦБ изготвила ли е подходящи правила и процедури за бюджетно управление?***

18. Правилата и процедурите за бюджетно управление на ЕЦБ като цяло са адекватни. Те поставят рамка за процедурите за управление на бюджета на банката и ясно дефинират ролите, отговорностите и очакваните резултати на всеки етап от процеса. Консолидирането на различни циркуляри и бележки в два основни документа през 2007 г. е положително развитие. Съществуването на два документа обаче може да доведе до несъответствия.

19. Тъй като доставчикът на ИТ услуги не е доставил част от договорения набор функционалности, въвеждането на системата ERP, чието предназначение е подпомагане на бюджетния процес, е свързано със сериозни недостатъци и закъснения. Те от своя страна са довели до административни пречки, които се изразяват в много допълнителна работа като компенсация за липсващите функционалности.

***Правилно ли са били приложени правилата и процедурите за бюджетно управление?***

20. Прилагането на бюджетните правила и процедури като цяло е задоволително с изключение на бюджетните трансфери, където бяха установени грешки, свързани с нивото на тяхната оторизация.

Процедурите за бюджетно планиране и отчетност са адекватни.

Качеството на информацията, предоставяна в докладите относно бюджета на ЕЦБ, се е подобрило съществено през периода 2006—2008 г.

21. Палатата препоръчва на ЕЦБ да:

- анализира причините, водещи до забавяния в изпълнението на проектите, и да предложи стъпки за подобряване на съставянето на бюджет по проектите;
- консолидира бюджетните правила и процедури в един единствен документ;
- изготви план за действие за разрешаване на проблемите, срещнати при въвеждането на системата ERP;
- подобри процедурите за контрол в областта на бюджетните трансфери.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 15 и 16 юли 2009 г.

*За Сметната палата*

Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Председател*

## ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

Европейската централна банка (ЕЦБ) приветства доклада на Европейската сметна палата (ЕСП) за финансовата 2006 година и цени високо направените от нея наблюдения и препоръки за усъвършенстване. ЕЦБ също така отчита изразеното от Палатата мнение, че са разработени подходящи правила и процедури за управление на бюджета на ЕЦБ и че прилагането на бюджетните правила и процедури като цяло е задоволително.

ЕЦБ взе под внимание изложените от Палатата наблюдения и препоръки за усъвършенстване. По-долу са представени някои коментари от страна на ЕЦБ по отношение на конкретни параграфи и на четирите препоръки.

### Параграф 9:

Като отчита сложността на засягаща цялата организация програма като тази на системата за планиране на ресурсите в предприятието (Enterprise Resource Planning – ERP), ЕЦБ би желала да информира ЕСП, че липсващите системни функции за администриране на бюджета са доставени в съответствие с изискванията на ЕЦБ преди края на 2008 г..

### Параграф 12

ЕЦБ подчертава, че осъществяването от нея свиване на бюджета на централно ниво е ефективна мярка, която позволява на институцията да осигури по-строг контрол върху бюджета. Бюджетните ограничения, направени на централно ниво, се прехвърлят към резервите за непредвидени обстоятелства, откъдето се отпускат средства при наличието на подходящи икономически основания. Тази мярка се ползва с подкрепата на отговорните за бюджета на ЕЦБ: Бюджетния комитет, Изпълнителния съвет и Управителния съвет.

### Препоръка 1

ЕЦБ приема препоръката и ще преразгледа процеса на планиране на бюджета през 2009 г. с цел да установи възможности за усъвършенстването му.

ЕЦБ също така подчертава, че в сравнение с нормалните административни бюджети бюджетите за проекти зависят от редица допускания и се характеризират с висока степен на несигурност. Забавянето на проектите много често се дължи на външни фактори, оказващи влияние върху изпълнението им.

### Препоръка 2

ЕЦБ приема препоръката и ще консолидира процедурите по надлежния ред.

### Препоръка 3

ЕЦБ взема предвид констатациите и вече прилага мерки за своевременното установяване и решаване на проблемите, свързани с реализирането на проекта за въвеждане на системата за планиране на ресурсите в предприятието (ERP).

### Препоръка 4

В резултат от въвеждането на системата ERP трансферната процедура е заменена от ежемесечно „прекалибриране“ на бюджета.

Всички препоръки ще бъдат изпълнени до края на 2009 г.