

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

Aruanne Euroopa Keskpanga 2006. eelarveaasta juhtimise tõhususe auditi kohta

koos Euroopa Keskpanga vastustega

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	1 - 2
Auditi ulatus ja lähenemisviis	3 - 5
Tähelepanekud	6 - 16
Kas EKP eelarveprognoosid olid realistlikud?	6
Kas EKP koostas asjakohased eelarvehalduse eeskirjad ja menetlused?	7 - 10
Eelarve eeskirjad ja menetlused	7 - 8
Eelarve ja planeerimise IT-süsteemid	9 - 10
Kas eelarvehalduse eeskirju ja menetlusi rakendati nõuetekohaselt?	11 - 16
Eelarve eeskirjad	11
Eelarve kavandamine	12
Ümberpaigutamised eelarves	13 - 14
Eelarvega seotud aruandlus	15 - 16
Järeldused ja soovitused	17 - 21
Kas EKP eelarveprognoosid olid realistlikud?	17
Kas EKP koostas asjakohased eelarvehalduse eeskirjad ja menetlused?	18 - 19
Kas eelarvehalduse eeskirju ja menetlusi rakendati nõuetekohaselt?	20 - 21

SISSEJUHATUS

1. Euroopa Keskpank (EKP) ja kõikide ELi liikmesriikide riiklikud keskpangad moodustavad Euroopa keskpankade süsteemi (ESCB). Euroopa keskpankade süsteemi põhieesmärk on säilitada hindade stabiilsus¹. EKP täidab oma põhikirjas² sätestatud ülesandeid ning vastutab oma tegevuse ja rahaliste vahendite haldamise eest. Kontrollikoja audit EKP juhtimise tõhususe kohta põhineb Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud Euroopa keskpankade süsteemi ja EKP põhikirja kohta koostatud protokolli artikli 27 lõikel 2³.

2006. eelarveaasta auditi käigus uuriti EKP eelarve haldamist. Perioodi 2006–2008 asjakohased arengud on arvesse võetud. Kontrollikoda viib samuti läbi auditid EKP juhtimise tõhususega seotud muude asjakohaste aspektide kohta, mille tulemused võidakse samuti avaldada 2009. aastal.

2. EKP eelarvelised kulud 2006. ja 2007. eelarveaastal olid vastavalt 326 ja 355 miljonit eurot (vt **tabel 1**). EKP eelarvepädev institutsioon on Euroopa Keskpanga nõukogu. Nõukogu võtab vastu juhatuse eelarveprojektil põhineva EKP iga-aastase eelarve⁴. Juhatusel on üldine vastutus panga kõikide ressursside haldamise eest. Tegevustasandil on eelarveüksuste juhtidel⁵ delegeeritud vastutus hallata oma eelarveüksusi kooskõlas panga eeskirjade ja menetlustega. Personali, eelarve ja korralduse peadirektoraadi alla kuuluval eelarve ja projektide osakonnal on keskne roll järelevalves ning ta pakub

¹ Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 105.1.

² ESCB ja EKP põhikirjad moodustavad asutamislepingule lisatud protokolli.

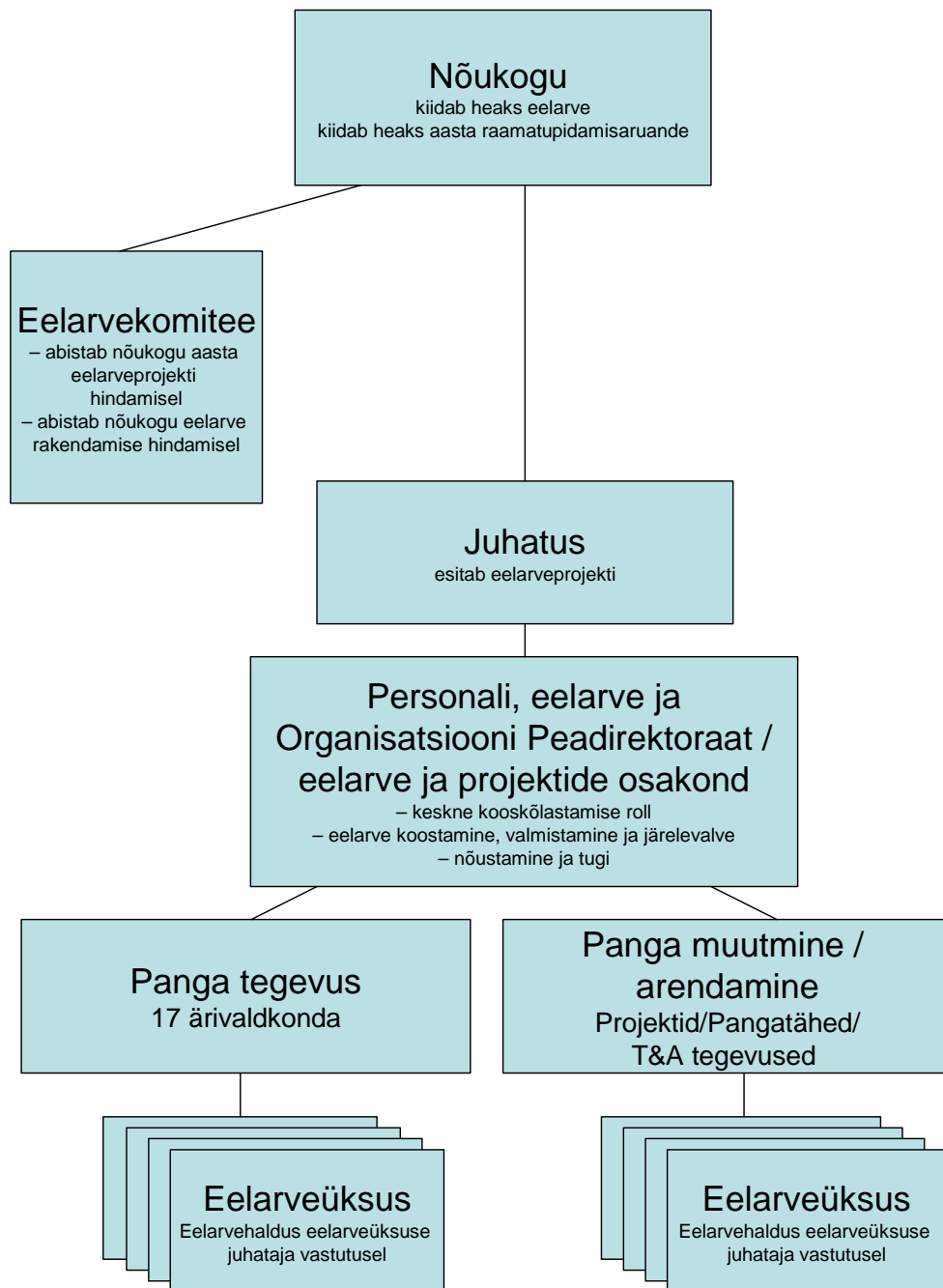
³ Artikli 27 lõikes 2 sätestatakse: „Käesoleva lepingu artikli 248 sätteid kohaldatakse ainult EKP juhtimise efektiivsuse kontrollimiseks“. Need Euroopa Keskpanga puudutavad institutsioonilised sätted sisalduvad EÜ asutamislepingu artiklites 112–115.

⁴ Euroopa Keskpanga 19. veebruari 2004. aasta otsuse (EKP/2004/2), millega võetakse vastu Euroopa Keskpanga kodukord, artikli 15 lõige 1 (ELT L 80, 18.3.2004, lk 33).

⁵ Eelarveüksuste juhid on: ärivaldkondade juhid, osakonna juhatajad ja/või projektijuhid.

eelarveüksustele nõustamist ja tuge, et neil oleks võimalik oma ressursse tõhusalt ja mõjusalt kavandada ning hallata. **Joonisel 1** on esitatud ülevaade eelarveprotsessi peamistest osalistest.

Joonis 1 – Eelarveprotsessi kaasatud EKP peamiste osaliste vastutusala



AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

3. Kontrollikoja auditi põhieesmärk oli hinnata EKP eelarvehalduse tõhususust, esitades järgmised küsimused:

- Kas EKP eelarveprognoosid olid realistlikud?
- Kas EKP koostas asjakohased eelarvehalduse eeskirjad ja menetlused?
- Kas eelarvehalduse eeskirju ja menetlusi rakendati nõuetekohaselt?

4. Audit hõlmas EKP eelarveprotsessi erinevates etappides rakendatavate eeskirjade ja menetluste hindamist ning nende rakendamise uurimist 2006. ja 2007. eelarveaastal. EKP eelarvepraktikas 2008. aasta esimesel poolel toimunud arengud vaadati samuti läbi. Lisaks viidi läbi 2006. ja 2007. eelarveaasta korduvate ja projektikulude eelarvelise rakendamise kontroll, et hinnata EKP eelarveprognoose.

5. Eeskirjade ja menetluste rakendamise nõuetekohasuse hindamiseks kontrolliti rohkem kui 100 eelarveüksusest valitud 10 representatiivset eelarveüksust⁶, mis hõlmasid 17 ärivaldkonnast viit. Eelarveprotsessi uuritavad aspektid olid seotud planeerimise, ümberpaigutamiste ja aruandlusega.

TÄHELEPANEKUD

Kas EKP eelarveprognoosid olid realistlikud?

6. Eelarve täitmismäär näitab eelarveküsimustega seotud protsessi asjakohasust. Kontrollikoda uuris eelarve täitmismäära 2006. ja 2007. aastal⁷

⁶ Viis ärivaldkonda ja 10 eelarveüksust valiti nende finantsalase tähtsuse põhjal.

⁷ Alates 2007. eelarveaastast konsolideeris EKP oma kolm sammast („Äriüksused“, „Projektid“ and „Eritegevused“) kaheks („Panga tegevus“ ja „Panga muutmine/arendamine“). 2006. aasta eelarve „Äriüksuste“ osa moodustab osa „Panga tegevusest“ ja „Projektide“ osa moodustab osa „Panga muutmise/arendamisest“. 2006. aasta eelarve „Eritegevuste“ osa jagati kaheks uueks sambaks vastavalt asjaomaste tegevuste iseloomule.

ning analüüsis märkimisväärsete ülekulude põhjuseid, et teha kindlaks, kas eelarveprognoosid olid realistlikud. Nii 2006. kui 2007. eelarveaasta puhul oli üldine eelarve täitmismäär 92 % korrigeeritud eelarvest (vt ***tabel 1***).

Ärivaldkondade korduvate kulude, eelarve „Panga juhtimise“ osa puhul olid eelarveprognoosid küllaltki realistlikud. Eelarve kulutuste määr osade „Projektid“ ja „panga muutmise/arendamine“ puhul oli aga ainult vastavalt 65 % ja 82 %. Selle alakulutamise peamisteks põhjuseks olid viivitused projekti elluviimisel. 2006. aastal lõpetatud 14 suurprojektist 43 % ja 2007. aastal lõpetatud 15 suurprojektist 40 % puhul esines märkimisväärseid viivitusi. Nagu kontrollikoda märkis oma 2000. eelarveaasta⁸ ja 2003. eelarveaasta⁹ aruannetes, on pidev ja suhteliselt sage viivitustega projektide esinemine põhjustatud algsetest projektikavadest, mis osutuvad ebarealistlikeks.

⁸ EÜT C 341, 4.12.2001, lk 3.

⁹ ELT C 286, 23.11.2004, lk 13.

Tabel 1 – EKP eelarve täitmine 2006. ja 2007. aastal**2006**

Eelarvelised tegevused	Esialgne eelarve (miljonit eurot)	Aasta keskel korrigeeritud eelarve (miljonit eurot)	Tegelikud kulud aasta lõpus (miljonit eurot)	Eelarve täitmine (esialgne eelarve)	Eelarve täitmine (aasta keskel korrigeeritud eelarve)
Äriüksused	311	300	283	91 %	94 %
Projektid	35	30	20	56 %	65 %
Eritegevused	25	25	23	90 %	89 %
KOKKU	371	355	326	88 %	92 %

2007

Eelarvelised tegevused	Esialgne eelarve (miljonit eurot)	Korrigeeritud eelarve (miljonit eurot)	Tegelikud kulud aasta lõpus (miljonit eurot)	Eelarve täitmine (esialgne eelarve)	Eelarve täitmine (korrigeeritud eelarve)
Panga tegevus	317	317	298	94 %	94 %
Panga muutmine/arendamine	58	69	57	97 %	82 %
KOKKU	375	386	355	95 %	92 %

Allikas: Euroopa Keskpang ja Euroopa Kontrollikoda.

Kas EKP koostas asjakohased eelarvehalduse eeskirjad ja menetlused?**Eelarve eeskirjad ja menetlused**

7. Kontrollikoda hindas EKP eelarvehalduse eeskirjade ja menetluste asjakohasust uurides panga eelarve planeerimiseks, järelevalveks ja aruandluseks koostatud eeskirjade ja menetluste täielikkust ja selgust. Hoolimata kontrollikoja 2002. eelarveaasta aruandes esitatud soovitusest¹⁰, mis julgustab EKP-d jätkama oma jõupingutusi eelarvehalduse ja järelevalve menetluste konsolideerimisel üheks kuni 2007. aasta keskpaigani

¹⁰ ELT C 45, 20.2.2004, lk 27.

ajakohastatud dokumendiks, sisaldasid mitmed haldusringkirjad ja teatised ikka veel erinevaid eelarve eeskirju ja menetlusi. See suurendas vastuolude tekkimise riski. 2007. aastal konsolideeriti valitud osa eeskirju ja menetlusi käsitlevatest ringkirjadest ja teatistest äritegevuse käsiraamatuks¹¹. Juhatus võttis käsiraamatu ametlikult vastu sama aasta juulis.

8. Samaaegselt avaldas personali, eelarve ja organisatsiooni peadirektoraat dokumendi „EKP eelarvetsükkel: planeerimise, järelevalve ja prognoosimise põhimõtted ning menetlused“¹². Erinevate haldusringkirjade ja teatiste konsolideerimine kaheks põhidokumendis oli positiivseks arenguks, mille tulemusel sisaldasid EKP eelarvehalduse eeskirjad ja menetlused selget ülesannete jaotust EKP eelarvelisi otsuseid tegevate organite, eelarve ja projektide osakonna ning eelarveüksuste juhtide vahel. Neis kehtestatakse selgelt EKP eelarve menetlused ja igas eelarve etapis täidetavad ülesanded. Hoolimata eelpool mainitud edusammudest põhjustab see, et eeskirjad ja menetlused ei ole ikka veel koos ühe põhjaliku dokumendina saadaval, jätkuvalt vastuolude riski¹³.

Eelarve ja planeerimise IT-süsteemid

9. 2006. aasta juunis võeti vastu otsus asutusesiseselt välja töötatud eelarve ja planeerimise IT-süsteemi asendamiseks uue ettevõtte ressursside planeerimise süsteemiga. Uus süsteem paigaldati 2006. aasta septembris eesmärgiga luua igas eelarvetsükli etapis vajaminevat teavet. Teenuseosutaja

¹¹ Äritegevuse käsiraamat sisaldab eeskirju ja menetlusi seoses järgmiste teemadega: dokumendihaldus, kinnitamise tasandid, eelarveküsimused, hanked, ärireisid, infoturve jne.

¹² Dokumendis „EKP eelarvetsükkel: planeerimise, järelevalve ja prognoosimise põhimõtted ning menetlused“ kirjeldatakse üksikasjalikult kõiki eelarve põhimõtteid ja menetlusi ning peamiste osalejate rolli ja ülesandeid.

¹³ Näiteks märgiti äritegevuse käsiraamatus, et üle 211 000 euro suurused ümberpaigutamised eelarves tuleb juhatuse poolt kinnitada, kuigi dokumendis „EKP eelarvetsükkel“ on kehtestatud 200 000 euro suurune piirmäär.

aga ei suutnud osa kokkulepitud funktsioonidest tagada ning hoolimata kohustusest seda võimalikult kiiresti pakkuda, ei olnud 2008. aasta keskpaigaks toimunud olulist edenemist.

10. Selle tulemusel esines nii 2007. kui 2008. eelarveaastal olukordi, kus oli võimatu rakendada kõiki panga eelarve eeskirju ja menetlusi, eriti neid, mis olid seotud andmetöötuse¹⁴, järelevalve ja aruandlusega. Eelarvelisi funktsioone puudutavad põhiküsimused mõjutasid samuti oluliselt eelarve ja projektide osakonna töökoormust, kuna süsteemipuuduste leevendamiseks tuli teha täiendavalt tööd. Seega põhjustas kokkulepitud funktsioonide mittetagamine haldusalaseid puudusi¹⁵.

Kas eelarvehalduse eeskirju ja menetlusi rakendati nõuetekohaselt?

Eelarve eeskirjad

11. Kontrollikoja poolt uuritud valdkondades (vt punkt 5) rakendati eelarve eeskirju ettenähtud viisil nii kesk- (eelarve ja projektide osakond) kui ka operatiivtasandil (eelarveüksused). Eelarve järelevalve ja kontrolliga seotud eeskirju rakendati nõuetekohaselt ainult ühes kümnest kontrollitud eelarveüksuses. Selle tulemusel ei tuvastatud nimetatud eelarveüksuses juhtusid, kus varad olid ekslikult valedesse eelarverubriikidesse kirjendatud.

Eelarve kavandamine

12. Eelarve kavandamisel edastavad eelarveüksuste juhid rahaliste vahendite taotlused eelarve ja projektide osakonnale hindamiseks. Nii 2006. kui 2007. eelarveaastal tehti üldiseid eelarvekärpeid kõikides eelarveüksustes valitud

¹⁴ Näiteks ei olnud süsteemis enam võimalik jälgida kulukohustusi. See suurendas kahekordsete maksete riski.

¹⁵ Näiteks, töötlemise korrektsuse tagamiseks tuli käsitsi sisestada IT-kontrollid, mis pidid tegelikult olema automaatsed, ning eelarveüksuste juhtide edastatud andmete täpsus tagati selliste eelarve täitmist käsitlevate aruannete põhjal, mida ei olnud võimalik koguda süsteemi funktsioonide abil.

kuluartiklite suhtes. Kuna aga eelarvekärped olid üldised, ei võetud neis arvesse rakendamiseks valitud tegevusi ega ärivaldkondade puhul püstitatud eesmärgid.

Ümberpaigutamised eelarves

13. Eelarveüksuste juhid peaksid iga kuu tagama, et igale tegevusele eraldatud eelarvet ei ületataks. Kui vajatakse täiendavaid rahalisi vahendeid, võib teha ümberpaigutamisi eelarves. Nimetatud ümberpaigutamiste eesmärk on kas:

- eraldada rahalisi vahendeid, mida ei ole esialgses eelarves ette nähtud; või
- paigutada rahalised vahendid eelarveüksuste vahel ümber vastavalt kavandatud tegevustes toimunud muutustele.

14. Eelarveliste ümberpaigutamiste taotlused kinnitatakse erinevatel juhtimistasanditel, sõltuvalt ümberpaigutamise iseloomust ja summadest. Kontrollikoda uuris 30 eelarvelist ümberpaigutamist¹⁶ 2006. ja 2007. eelarveaastal. Kolme ümberpaigutamistaotluse puhul ei antud heakskiitu asjakohasel tasandil, mistõttu puudus nõutav kinnitus. Nimetatud kolmest juhust ühe puhul kiitis juhatuse asemel eelarveliste ümberpaigutamiste taotlused heaks projekti juhtkomitee.

Eelarvega seotud aruandlus

15. Eelarve ja projektide osakond edastas eelarveüksustele aruanded oma tegevuse kohta igakuise tabeli vormis. Ärivaldkondade tasandil võetakse selles kokku eelmise kuu põhiline eelarve ja personaliga seotud teave. Selles igakuisel aruandes sisalduva teabe kvaliteet tunnustati üldiselt rahuldavaks. Kontrollikoda märgib siiski, et teave saadeti eelarveüksustesse sellise

¹⁶ Punktis 5 nimetatud kümnest eelarvekeskusest.

viivitusega, et juhatusel ei olnud võimalik ajakohastatud teavet õigeaegselt kasutada.

16. Eelarve ja projektide osakond vastutab ka nõukogule ja juhatusle eelarvet käsitleva teabe edastamise eest. Aasta jooksul avaldatakse kolm põhilist aruannet¹⁷ ning taotluse alusel ka eelarvet käsitlevat teavet. Kuigi perioodil 2006–2008 jäi üldine struktuur samaks, paranes märkimisväärselt esitatava eelarvet käsitleva teabe kvantiteet ja kvaliteet.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Kas EKP eelarveproгноosid olid realistlikud?

17. EKP hindas oma ärivaldkondade eelarvelisi vajadusi korduvate kulude puhul suhteliselt realistlikult ning saavutas küllaltki kõrge eelarve täitmise taseme nii 2006. kui 2007. eelarveaastal. „Projektide“ ja „panga muutmise/arendamise“ tegevuste puhul osutusid eelarveproгноosid aga ebarealistlikuks: projektide elluviimine hilines 2006. aastal oluliselt ning 2007. aastal vähemal määral.

Kas EKP koostas asjakohased eelarvehalduse eeskirjad ja menetlused?

18. EKP eelarvehalduse eeskirjad ja menetlused olid üldiselt asjakohaselt koostatud. Neis kehtestati panga eelarvehalduse menetlused ja määratleti selgelt ülesanded, vastutusvaldkonnad ja oodatavad tulemused protsessi igas etapis. Haldusringkirjade ja teatiste konsolideerimine kaheks põhidokumendiks 2007. aastal oli positiivne areng. Kahe dokumendi olemasolu võib aga põhjustada vastuolusid.

19. Kuna teenuse pakkuja suutis tagada vaid osa kokkulepitud funktsioonidest, esines olulisi viivitusi ja puudusi seoses eelarveprotsessi toetamiseks kasutatava ettevõtte ressursside planeerimise süsteemi rakendamisega. See

¹⁷ Kolm põhilist eelarvearuannet on: eelarve esitamise aruanne, aasta keskel esitatav prognoosiaruanne ja aasta lõpus esitatav eelarve järelevalve aruanne.

põhjustas haldusalaseid puudusi, kuna puudevatest funktsioonidest tulenevate probleemide vähendamiseks tuli teha olulisel määral täiendavat tööd.

Kas eelarvehalduse eeskirju ja menetlusi rakendati nõuetekohaselt?

20. Eelarve eeskirjade ja menetluste rakendamine oli üldiselt rahuldav, välja arvatud eelarveliste ümberpaigutamiste puhul, kus esines vigu kinnitamise tasandil. Eelarvega seotud kavandamis- ja aruandlusmenetlused olid asjakohased. EKP eelarvearuannetes esitatava teabe kvaliteet paranes oluliselt perioodil 2006–2008.

21. Kontrollikoda soovib Euroopa Keskpangal:

- analüüsida, mis põhjustasid projektides viivitusi ja soovitada meetmeid projekti eelarve koostamise parandamiseks;
- konsolideerida eelarve eeskirjad ja menetlused üheks dokumendiks;
- koostada tegevuskava, mille eesmärk on ettevõtte ressursside planeerimise süsteemi rakendamisega seotud probleemide lahendamine;
- töhustada eelarveliste ümberpaigutamiste valdkonna kontrollimenetlusi.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 15. ja 16. juuli 2009. aasta istungil.

Kontrollikoja nimel

Vitor Manuel da Silva Caldeira
president

EUROOPA KESKPANGA VASTUS

Euroopa Keskpank (EKP) tervitab Euroopa Kontrollikoja aruannet 2006. eelarveaasta kohta ja hindab kontrollikoja tähelepanekuid ning parandusettepanekuid. Ühtlasi märgib EKP, et kontrollikoda peab EKP eelarvehalduse menetlusi ja eeskirju kokkuvõttes asjakohaseks ja nende rakendamist valdavalt rahuldavaks.

EKP võtab arvesse kontrollikoja tähelepanekuid ja parandusettepanekuid. Allpool on esitatud EKP märkused konkreetsete punktide ja nelja soovitusena.

Punkt 9

Pidades silmas kogu organisatsiooni hõlmava ettevõtte ressursside planeerimise süsteemi keerukust, soovib EKP kontrollikojale teada anda, et täitmata jäänud eelarvefunktsioonid täideti EKPd rahuldaval tasemel enne 2008. aasta lõppu.

Punkt 12

EKP soovib rõhutada, et läbiviidud üldised eelarvekärped olid piisavalt tõhusad, parandamiseks veelgi kontrolli eelarve üle. Nimetatud üldised eelarvekärped kanti üle erireservi. Erireservist on vahendeid kasutatud juhul, kui see on olnud organisatsiooni eesmärke silmas pidades õigustatud. Kõnealuseid meetmeid toetasid EKP eelarve osapooled: eelarvekomitee, juhatus ja nõukogu.

1. soovitus

EKP aktsepteerib soovitusi ja vaatab läbi projekti eelarve planeerimise protsessi 2009. aastal eesmärgiga leida võimalusi protsessi parandamiseks.

Ühtlasi soovib EKP rõhutada, et projekti eelarvete kohta kehtivad mitmesugused eeldused ja tavapärase halduseelarvega võrreldes on nendega seotud suur ebakindlus. Viivitused on sageli tingitud välisteguritest, mis mõjutavad projekti elluviimist.

2. soovitus

EKP aktsepteerib soovitusi ja konsolideerib menetlused vastavalt sellele.

3. soovitus

EKP tunnustab kontrollikoja tähelepanekuid ja on juba võtnud meetmeid, et teha kindlaks ettevõtte ressursside planeerimise süsteemi rakendamise seotud probleemid ja need õigeaegselt lahendada.

4. soovitus

Ettevõtte ressursside planeerimise süsteemi rakendamise käigus asendati ümberpaigutamisprotsess vastavalt vajadusele tehtavate prognoosidega kord kuus.

Kõik soovitused täidetakse 2009. aasta lõpuks.