

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

Sprawozdanie z kontroli skuteczności zarządzania
Europejskim Bankiem Centralnym za rok budżetowy 2006

wraz z odpowiedziami Europejskiego Banku Centralnego

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wprowadzenie	1-2
Zakres kontroli i podejście kontrolne	3-5
Uwagi	6-16
Czy prognozy budżetowe EBC były realistyczne?	6
Czy EBC określiło odpowiednie przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem?	7-10
Przepisy i procedury budżetowe	7-8
Systemy informatyczne służące do obsługi budżetu i planowania	9-10
Czy przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem były odpowiednio stosowane?	11-16
Przepisy budżetowe	11
Planowanie budżetu	12
Przesunięcia budżetowe	13-14
Sprawozdawczość budżetowa	15-16
Wnioski i zalecenia	17-21
Czy prognozy budżetowe EBC były realistyczne?	17
Czy EBC określiło odpowiednie przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem?	18-19
Czy przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem były odpowiednio stosowane?	20-21

WPROWADZENIE

1. Europejski Bank Centralny (EBC - „bank”) wraz z krajowymi bankami centralnymi wszystkich państw członkowskich UE tworzą Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen¹. Aby go osiągnąć, EBC wykonuje zadania określone w statucie² i odpowiada za zarządzanie swoją działalnością i finansami. Podstawę przeprowadzania przez Trybunał kontroli skuteczności zarządzania Europejskim Bankiem Centralnym stanowi art. 27 ust. 2 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego³. Przedmiotem kontroli odnoszącej się do roku budżetowego 2006 było zarządzanie budżetem EBC. Uwzględniono stosowne zmiany wprowadzone w latach 2006-2008. Trybunał prowadzi również kontrole dotyczące innych aspektów skuteczności zarządzania EBC, których wyniki także mogą zostać opublikowane w 2009 r.

2. Wydatki budżetowe EBC za lata budżetowe 2006 i 2007 wyniosły odpowiednio 326 i 355 mln euro (zob. **tabela 1**). Władza budżetowa EBC powierzona jest Radzie Prezesów. Rada ta przyjmuje roczny budżet EBC, działając na wniosek Zarządu⁴. Zarząd jest ogólnie odpowiedzialny za zarządzanie wszystkimi zasobami banku. Na poziomie operacyjnym odpowiedzialność za zarządzanie poszczególnymi jednostkami budżetowymi zgodnie z przepisami i procedurami obowiązującymi w banku powierzona jest

¹ Art. 105 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

² Statut ESBC oraz EBC jest protokołem załączonym do Traktatu.

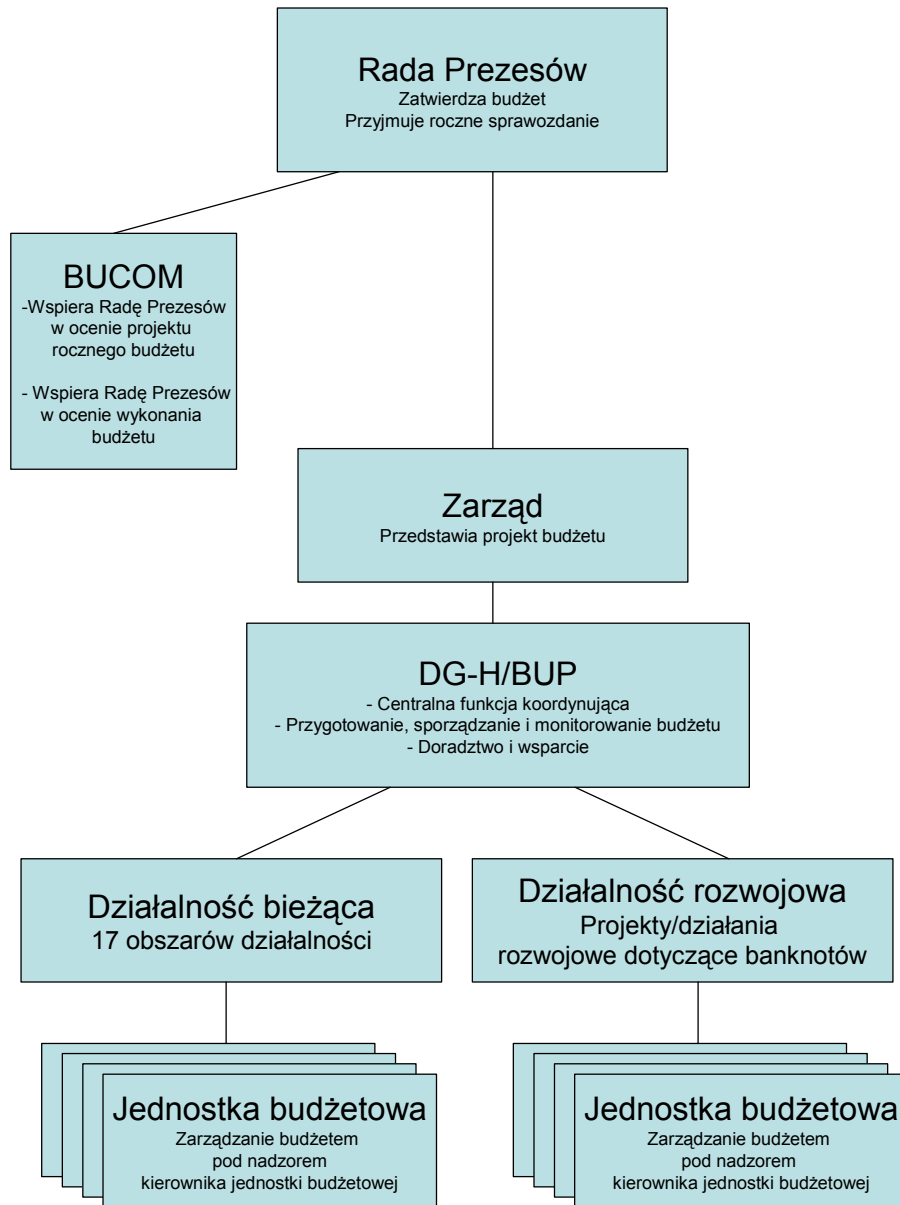
³ Art. 27 ust. 2 stanowi: „Postanowienia artykułu 248 Traktatu stosują się tylko do badania skuteczności zarządzania EBC”. Postanowienia instytucjonalne odnoszące się do Europejskiego Banku Centralnego zawarte są w art. 112-115 Traktatu WE.

⁴ Art. 15 ust. 1 decyzji Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 lutego 2004 r. przyjmującej Regulamin Europejskiego Banku Centralnego ECB/2004/2 (Dz.U. L 80 z 18.3.2004, s. 33).

kierownikom jednostek budżetowych⁵. Dział Budżetu i Projektów w Dyrekcji Generalnej Kadr, Budżetu i Organizacji pełni centralną funkcję monitorującą oraz zapewnia doradztwo i wsparcie jednostkom budżetowym, aby umożliwić im skuteczne i wydajne planowanie środków oraz ich kontrolę. **Schemat 1** przedstawia przegląd głównych podmiotów zaangażowanych w proces budżetowy.

⁵ Kierownicy jednostek budżetowych to: kierownicy obszarów działalności, kierownicy działów i/lub kierownicy projektów.

Schemat 1 - Kompetencje głównych podmiotów w procesie budżetowym EBC



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

3. Głównym celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli było oszacowanie skuteczności zarządzania budżetem EBC, dzięki uzyskaniu odpowiedzi na trzy następujące pytania:

- Czy prognozy budżetowe EBC były realistyczne?

- Czy EBC określiło odpowiednie przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem?
- Czy przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem były odpowiednio stosowane?

4. Kontrola obejmowała ocenę przepisów i procedur obowiązujących w EBC, mających zastosowanie do poszczególnych etapów procesu budżetowego EBC, jak również badanie stosowania tych przepisów i procedur w odniesieniu do lat budżetowych 2006 i 2007. Analizie poddano także zmiany w praktykach budżetowych EBC wprowadzone w pierwszej połowie 2008 r. Ponadto dokonano przeglądu wykonania budżetu w zakresie zarówno wydatków stałych, jak i projektowych za lata budżetowe 2006 i 2007, aby ocenić prognozy budżetowe banku.

5. W celu ocenienia, czy przepisy i procedury były odpowiednio stosowane, dokonano przeglądu 10 reprezentatywnych z ponad 100⁶ istniejących jednostek budżetowych, obejmujących pięć z 17 obszarów działalności. Skontrolowane aspekty procesu budżetowego dotyczyły planowania, przesunięć środków budżetowych i sprawozdawczości.

UWAGI

Czy prognozy budżetowe EBC były realistyczne?

6. Stopień wykonania budżetu jest wskaźnikiem, czy proces sporządzania budżetu jest odpowiedni. Trybunał skontrolował stopień wykonania budżetu na lata 2006 i 2007⁷ i przeanalizował przyczyny znacznego niewykorzystania

⁶ Wyboru tych pięciu obszarów działalności i 10 jednostek budżetowych dokonano na podstawie ich znaczenia finansowego.

⁷ Od roku budżetowego 2007 EBC skonsolidował swoje trzy filary („jednostki organizacyjne”, „projekty” i „działania specjalne”) w dwa („działalność bieżąca” i „działalność rozwojowa”). Dział „jednostki organizacyjne” budżetu na 2006 r. stanowi część „działalności bieżącej”, a dział „projekty” jest częścią „działalności

środków, tak aby ocenić, czy prognozy budżetowe były realistyczne. W odniesieniu do obu lat budżetowych - 2006 i 2007 - ogólny stopień wykorzystania środków wyniósł 92% skorygowanego budżetu (zob. ***tabela 1***). W odniesieniu do wydatków stałych obszarów działalności - dział „działalność bieżąca” - prognozy budżetowe były całkiem realistyczne. Jednak stopień wykorzystania środków w działach „projekty” i „działalność rozwojowa” wyniósł odpowiednio tylko 65% i 82%. Głównym powodem niewykorzystania środków były opóźnienia w realizacji projektów. 43% z 14 dużych projektów zakończonych w 2006 r. oraz 40% z 15 dużych projektów zakończonych w 2007 r. miało znaczne opóźnienia. Jak już odnotowano w sprawozdaniach Trybunału za lata budżetowe 2000⁸ i 2003⁹, powtarzające się stosunkowo często występowanie opóźnień w realizacji projektów spowodowane jest nierealistycznymi początkowymi planami projektów.

rozwojowej”. Dział „działania specjalne” budżetu na 2006 r. został rozdzielony pomiędzy dwa nowe filary, odpowiednio do rodzaju odnośnych działań.

⁸ Dz.U. C 341 z 4.12.2001, s. 3.

⁹ Dz.U. C 286 z 23.11.2004, s. 13.

Tabela 1 - Wykonanie budżetu EBC za lata 2006 i 2007**2006**

Działania budżetowe	Budżet początkowy (w mln euro)	Budżet skorygowany w połowie roku (w mln euro)	Faktyczne wydatki na koniec roku (w mln euro)	Wykonanie budżetu (budżet początkowy)	Wykonanie budżetu (budżet w połowie roku)
Jednostki organizacyjne	311	300	283	91 %	94 %
Projekty	35	30	20	56 %	65 %
Działania specjalne	25	25	23	90 %	89 %
OGÓŁEM	371	355	326	88 %	92 %

2007

Działania budżetowe	Budżet początkowy (w mln euro)	Budżet skorygowany (w mln euro)	Faktyczne wydatki na koniec roku (w mln euro)	Wykonanie budżetu (budżet początkowy)	Wykonanie budżetu (budżet skorygowany)
Działalność bieżąca	317	317	298	94 %	94 %
Działalność rozwojowa	58	69	57	97 %	82 %
OGÓŁEM	375	386	355	95 %	92 %

Źródło: Europejski Bank Centralny i Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Czy EBC określiło odpowiednie przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem?

Przepisy i procedury budżetowe

7. Trybunał ocenił stosowność przepisów i procedur dotyczących zarządzania budżetem EBC, analizując kompletność i klarowność przepisów i procedur banku w zakresie planowania i monitorowania budżetu oraz związanej z tym sprawozdawczości. Pomimo zalecenia Trybunału, sformułowanego w jego sprawozdaniu za rok budżetowy 2002¹⁰, zachęcającego EBC do kontynuowania starań w zakresie konsolidacji w jednym uaktualnionym dokumencie procedur dotyczących zarządzania budżetem i jego monitorowania, do połowy 2007 r. rozmaite przepisy i procedury dotyczące

¹⁰ Dz.U. C 45 z 20.2.2004, s. 27.

budżetu nadal znajdowały się w wielu różnych okólnikach i notach administracyjnych. Spowodowało to zwiększenie ryzyka występowania niespójności. W 2007 r. wybrane okólniki i noty dotyczące przepisów i zasad zostały zebrane w podręczniku procedur (*Business Practice Handbook - BPH*)¹¹. Został on formalnie przyjęty przez Zarząd w lipcu 2007 r.

8. Równocześnie Dyrekcja Generalna Kadr, Budżetu i Organizacji wydała dokument pt. „*ECB Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*” (Cykl budżetowy EBC: zasady i procedury planowania, monitorowania i prognozowania)¹². Konsolidacja rozmaitych okólników i not administracyjnych w dwóch głównych dokumentach była pozytywną zmianą, dzięki której przepisy i procedury w zakresie zarządzania budżetem EBC zapewniają jasny podział kompetencji pomiędzy budżetowymi organami decyzyjnymi, Działem Budżetu i Projektów oraz kierownikami jednostek budżetowych. Przedstawiono w nich także w jasny sposób procedury budżetowe EBC oraz czynności do wykonania na poszczególnych etapach cyklu budżetowego. Pomimo powyższych pozytywnych zmian, fakt, że przepisy i procedury wciąż nie są zebrane w jednym zbiorczym dokumencie, nadal powoduje ryzyko występowania niespójności¹³.

Systemy informatyczne służące do obsługi budżetu i planowania

9. W czerwcu 2006 r. podjęto decyzję o zastąpieniu wewnątrznie opracowanego systemu informatycznego służącego do obsługi budżetu i

¹¹ Podręcznik procedur obejmuje przepisy i zasady dotyczące takich kwestii jak postępowanie z dokumentami, poziomy zatwierdzania, sprawy budżetowe, zamówienia, podróże służbowe, bezpieczeństwo informacji itp.

¹² Dokument „*ECB’s Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*” (Cykl budżetowy EBC: zasady i procedury planowania, monitorowania i prognozowania) szczegółowo przedstawia zasady i procesy budżetowe oraz rolę i kompetencje głównych podmiotów.

¹³ Na przykład w podręczniku procedur zapisano, że przesunięcia budżetowe przekraczające kwotę 211 000 euro powinny być zatwierdzone przez Zarząd, podczas gdy w dokumencie dotyczącym cyklu budżetowego EBC pułap ten wynosi 200 000 euro.

planowania nowym systemem planowania zasobów przedsiębiorstwa (*Enterprise Resource Planning* - ERP). Nowy system zainstalowano we wrześniu 2006 r. w celu uzyskiwania informacji potrzebnych na poszczególnych etapach cyklu budżetowego. Dostawca usługi nie wywiązał się jednak z dostarczenia części zamówionych funkcji i, pomimo iż zobowiązał się on dostarczyć je w najbliższym możliwym terminie, do połowy 2008 r. nie osiągnięto widocznego postępu w tym zakresie.

10. W konsekwencji w odniesieniu do lat budżetowych 2007 i 2008 w niektórych przypadkach nie było możliwe zastosowanie wszystkich przepisów i procedur budżetowych banku, szczególnie tych związanych z przetwarzaniem danych¹⁴, monitorowaniem i sprawozdawczością. Poważne trudności związane z funkcjami budżetowymi miały również duży wpływ na obciążenie pracą Działu Budżetu i Projektów, ponieważ konieczne było wykonywanie dodatkowych czynności, aby zaradzić problemom spowodowanym przez brak pewnych funkcji. Niedostarczenie zamówionych funkcji spowodowało zatem uszczerbek na wydajności administracyjnej¹⁵.

Czy przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem były odpowiednio stosowane?

Przepisy budżetowe

11. Przepisy budżetowe odnoszące się do obszarów poddanych kontroli Trybunału (zob. pkt 5) stosowane były zgodnie z założeniami zarówno na poziomie centralnym (Dział Budżetu i Projektów), jak i na poziomie operacyjnym (jednostki budżetowe). Tylko w jednej z 10 skontrolowanych

¹⁴ Na przykład w systemie nie było możliwe monitorowanie zobowiązań. Zwiększyło to ryzyko podwójnych płatności.

¹⁵ Na przykład kontrole informatyczne, które miały być przeprowadzane automatycznie, musiały być wykonywane ręcznie, aby zapewnić poprawność przetwarzania danych. Ponadto sprawozdania na temat wykonania budżetu musiały być sporządzane bez wykorzystania funkcji systemu, aby mieć pewność, że dane przekazywane kierownikom jednostek budżetowych są ścisłe.

jednostek budżetowych przepisy budżetowe dotyczące monitorowania i kontroli budżetu były stosowane nieprawidłowo. Pomimo to nie stwierdzono nieprawidłowych zapisów budżetowych w odniesieniu do tej jednostki budżetowej.

Planowanie budżetu

12. W trakcie planowania budżetu wnioski o środki finansowe składane są przez kierowników jednostek budżetowych. Wnioski te oceniane są przez Dział Budżetu i Projektów. W obu latach budżetowych 2006 i 2007 w stosunku do wybranych pozycji wydatków zastosowano centralne cięcia budżetowe we wszystkich jednostkach budżetowych. Jednak ze względu na to, że cięcia te miały charakter przekrojowy, nie uwzględniały one działań wybranych do realizacji oraz celów przyjętych przez obszary działalności.

Przesunięcia budżetowe

13. W ramach obowiązujących ich miesięcznych procedur kierownicy jednostek budżetowych mają dopilnować, by nie przekroczono budżetu przyznanego na poszczególne działania. Jeżeli konieczne są dodatkowe środki finansowe, można dokonywać przesunięć budżetowych. Celem takich przesunięć jest:

- udostępnienie dodatkowych środków finansowych nieobjętych pierwotnie zatwierdzonym budżetem lub
- realokacja funduszy pomiędzy jednostkami budżetowymi w odpowiedzi na zmiany w planowanych działaniach.

14. Wnioski o przesunięcia budżetowe zatwierdzane są na różnych poziomach kierowniczych, w zależności od rodzaju środków i ich kwot. Trybunał skontrolował 30 przypadków przesunięć budżetowych¹⁶ dokonanych w latach

¹⁶ W 10 jednostkach budżetowych wspomnianych w pkt 5.

budżetowych 2006 i 2007. W przypadku trzech wniosków o przesunięcie nie wydano zgody na stosownym poziomie, co pociągnęło za sobą brak wymaganego zatwierdzenia. W jednym z tych trzech przypadków wniosek o przesunięcie budżetowe został zatwierdzony przez komitet sterujący projektu zamiast przez Zarząd.

Sprawozdawczość budżetowa

15. Sprawozdawczość sporządzana dla jednostek budżetowych przez Dział Budżetu i Projektów ma formę miesięcznej tabeli. Przedstawia ona podsumowanie głównych informacji dotyczących zasobów budżetowych i ludzkich za poprzedni miesiąc na poziomie obszarów działalności. Ogólna ocena jakości informacji przedstawionych w tych miesięcznych sprawozdaniach jest zadowalająca. Ustalono jednak, że informacje te przesyłano do jednostek budżetowych z takim opóźnieniem, że kierownicy nie dysponowali na czas aktualnymi informacjami.

16. Dział Budżetu i Projektów jest odpowiedzialny również za przekazywanie informacji dotyczących budżetu Radzie Prezesów i Zarządowi. W ciągu roku sporządzane są trzy główne sprawozdania budżetowe¹⁷. Ponadto w razie potrzeby informacje budżetowe przygotowywane są *ad hoc*. W latach 2006-2008 ogólna struktura pozostała niezmieniona, a ilość i jakość sporządzanych informacji budżetowych znacznie się poprawiła.

WNIOSKI I ZALECENIA

Czy prognozy budżetowe EBC były realistyczne?

17. EBC oszacował potrzeby budżetowe w zakresie wydatków stałych obszarów działalności wystarczająco realistycznie i osiągnął dosyć wysoki stopień wykonania budżetu w obu latach budżetowych 2006 i 2007. Jednak

¹⁷ Trzy główne sprawozdania budżetowe to: sprawozdanie dotyczące przedstawienia budżetu, sprawozdanie dotyczące prognoz budżetowych w połowie roku oraz sprawozdanie z monitorowania budżetu na koniec roku.

prognozy budżetowe w odniesieniu do działów „projekty” i „działalność rozwojowa” okazały się nierealistyczne w świetle znacznych opóźnień w realizacji projektów w 2006 r. oraz w mniejszym stopniu w 2007 r.

Czy EBC określiło odpowiednie przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem?

18. Przepisy i procedury EBC w zakresie zarządzania budżetem są ogólnie odpowiednie. Stanowią one ramy procedur dotyczących zarządzania budżetem banku oraz jasno określają role, kompetencje i oczekiwane rezultaty na każdym etapie procesu. Pozytywną zmianą była dokonana w 2007 r. konsolidacja rozmaitych okólników i not administracyjnych w dwóch głównych dokumentach. Jednak istnienie dwóch dokumentów może powodować niespójności.

19. W wyniku niedostarczenia przez dostawcę usług części zamówionych funkcji, wdrożenie systemu ERP wykorzystywanego do wsparcia procesu budżetowego napotkało na znaczne problemy i opóźnienia. Spowodowało to uszczerbek na wydajności administracyjnej, ponieważ konieczne było wykonywanie wielu dodatkowych czynności, aby zaradzić problemom spowodowanym przez brak pewnych funkcji.

Czy przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem były odpowiednio stosowane?

20. Stosowanie przepisów i procedur budżetowych było ogólnie zadowalające, z wyjątkiem przesunięć budżetowych, gdzie stwierdzono przypadki błędów w zakresie poziomu zatwierdzania. Procedury planowania budżetu i sprawozdawczości budżetowej były odpowiednie. Jakość informacji przedstawianych w sprawozdaniach budżetowych EBC w latach 2006-2008 znacznie się poprawiła.

21. Trybunał zaleca, aby EBC:

- przeanalizował powody opóźnień w realizacji projektów i zaproponował działania zmierzające do poprawy budżetowania projektów;
- skonsolidował przepisy i procedury budżetowe w jednym zbiorczym dokumencie;
- przygotował plan działania zmierzający do rozwiązania problemów napotykanym przy wdrażaniu systemu ERP;
- poprawił procedury kontroli w zakresie przesunięć budżetowych.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniach 15 i 16 lipca 2009 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Prezes

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Europejski Bank Centralny (EBC) z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2006 i dziękuje za zgłoszone przez Trybunał uwagi i propozycje ulepszeń. Bank odnotował także, że Trybunał uznał określone przez EBC przepisy i procedury dotyczące zarządzania budżetem za ogólnie odpowiednie, a ich stosowanie – za zasadniczo zadowalające.

EBC przyjmuje do wiadomości zgłoszone przez Trybunał uwagi i propozycje ulepszeń. Poniżej przedstawiono odpowiedzi EBC na wybrane punkty sprawozdania i cztery zalecenia Trybunału.

Punkt 9

W odniesieniu do systemu planowania zasobów przedsiębiorstwa (*Enterprise Resource Planning – ERP*), który jest złożonym programem obejmującym całość organizacji, EBC pragnie poinformować Trybunał, że brakujące funkcje budżetowe zostały dostarczone w zadowalający sposób przed końcem 2008 r.

Punkt 12

EBC pragnie podkreślić, że centralne cięcia budżetowe zastosowane przez EBC były działaniem na rzecz zwiększania efektywności, które umożliwiło poprawę kontroli nad wykonaniem budżetu. Środki uzyskane w wyniku tych cięć przeniesiono do rezerwy na nieprzewidziane wydatki, skąd następnie były wypłacane w uzasadnionych przypadkach. Działanie to poparły organy budżetowe EBC: Komitet Budżetowy oraz Zarząd i Rada Prezesów EBC.

Zalecenie 1

EBC przyjmuje zalecenie Trybunału i zobowiązuje się przeanalizować w 2009 r. proces budżetowania projektów w celu określenia możliwości jego ulepszenia.

EBC pragnie również podkreślić, że w porównaniu ze standardowymi budżetami administracyjnymi budżety projektów muszą opierać się na licznych założeniach i są obciążone dużą niepewnością. Ponadto opóźnienia w realizacji projektów często są spowodowane czynnikami zewnętrznymi.

Zalecenie 2

EBC przyjmuje zalecenie Trybunału i zobowiązuje się odpowiednio skonsolidować procedury budżetowe.

Zalecenie 3

EBC przyjął do wiadomości uwagi Trybunału i podjął już działania w celu rozpoznania i terminowego rozwiązania problemów napotykanym przy wdrażaniu systemu ERP.

Zalecenie 4

W wyniku wdrożenia systemu ERP przesunięcia budżetowe zostały zastąpione comiesięczną aktualizacją prognozy wydatków.

Wszystkie zalecenia zostaną wdrożone do końca 2009 roku.