

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

Poročilo o reviziji učinkovitosti upravljanja Evropske centralne banke
za proračunsko leto 2006

z odgovori Evropske centralne banke

KAZALO

| | Odstavek |
|--|----------|
| Uvod | 1–2 |
| Obseg revizije in revizijski pristop | 3–5 |
| Opažanja | 6–16 |
| Ali so bile proračunske napovedi ECB realistične? | 6 |
| Ali je ECB določila ustrezna pravila in postopke za upravljanje proračuna? | 7–10 |
| Proračunska pravila in postopki | 7–8 |
| Informacijski sistemi za proračun in načrtovanje | 9–10 |
| Ali so se pravila in postopki za upravljanje proračuna pravilno uporabljali? | 11–16 |
| Proračunska pravila | 11 |
| Načrtovanje proračuna | 12 |
| Proračunski prenosi | 13–14 |
| Poročanje o proračunu | 15–16 |
| Zaključki in priporočila | 17–21 |
| Ali so bile proračunske napovedi ECB realistične? | 17 |
| Ali je ECB določila ustrezna pravila in postopke za upravljanje proračuna? | 18–19 |
| Ali so se pravila in postopki za upravljanje proračuna pravilno uporabljali? | 20–21 |

UVOD

1. Evropska centralna banka (ECB oziroma "banka") in nacionalne centralne banke vseh držav članic EU skupaj tvorijo Evropski sistem centralnih bank (ESCB). Poglavitni cilj tega sistema je ohranjanje stabilnosti cen¹. ECB v ta namen izvaja naloge, določene v statutu ESCB², in je odgovorna za upravljanje njegovih dejavnosti in financ. Revizija učinkovitosti upravljanja Evropske centralne banke, ki jo je izvedlo Sodišče, temelji na členu 27(2) Protokola o statutu ESCB in ECB³. Predmet revizije za proračunsko leto 2006 je bilo upravljanje proračuna ECB. Upoštevani so bili tudi pomembni dosežki v obdobju 2006–2008. Sodišče revidira tudi druga področja, povezana z učinkovitostjo ECB, in rezultati teh revizij bodo morda prav tako objavljeni leta 2009.

2. Proračunski odhodki ECB za proračunsko leto 2006 so znašali 326 milijonov EUR, za proračunsko leto 2007 pa 355 milijonov EUR (glej **tabelo 1**). Naloga proračunskega organa banke je zaupana Svetu ECB, ki sprejme letni proračun, ki mu ga predloži bankin Izvršilni odbor⁴. Slednji je odgovoren za skupno upravljanje vseh bankinih virov. Na operativni ravni so vodje proračunskih enot⁵ pooblaščen za upravljanje svojih proračunskih enot v skladu z bankinimi pravili in postopki. Oddelek za proračun in projekte, ki je del Generalnega direktorata kadrovska služba, proračun in organizacija, ima osrednjo nadzorno vlogo ter proračunskim enotam zagotavlja svetovanje in

¹ Člen 105(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

² Statut ESCB in ECB je protokol, ki je priloga k Pogodbi ES.

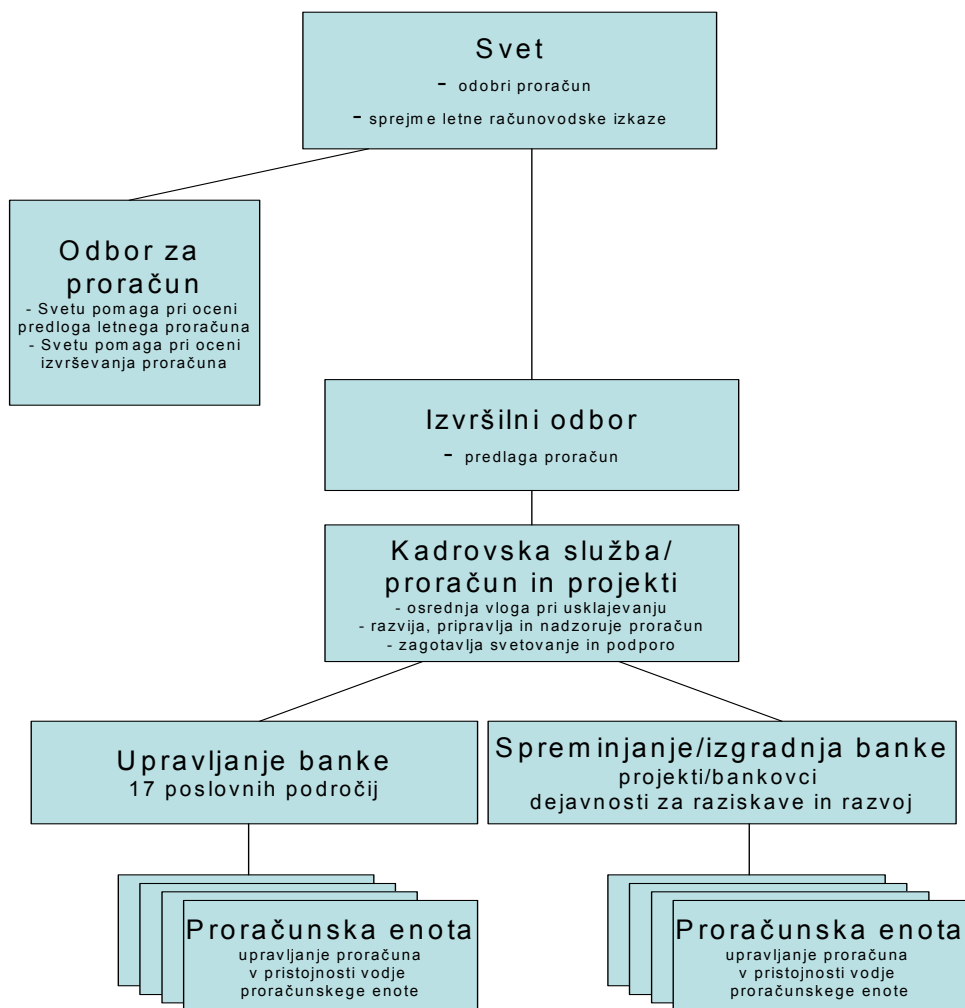
³ Člen 27(2) določa: "Določbe člena 248 te pogodbe se uporabljajo samo za preverjanje učinkovitosti upravljanja ECB". Institucionalne določbe o Evropski centralni banki so navedene v členih 112–115 Pogodbe ES.

⁴ Člen 15(1) Sklepa Evropske centralne banke z dne 19. februarja 2004 o sprejetju Poslovnika Evropske centralne banke št. ECB/2004/2 (UL L 80, 18.3.2004, str. 33).

⁵ Vodje proračunskih enot so: vodje poslovnih področij, vodje oddelkov in/ali vodje projektov.

podporo, da lahko svoje vire uspešno in učinkovito načrtujejo in nadzirajo. V **diagramu 1** je pregled glavnih akterjev v proračunskem postopku.

Diagram 1 – Odgovornosti glavnih akterjev ECB v proračunskem postopku



Vir: Evropsko računsko sodišče.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

3. Glavni cilj revizije, ki jo je izvedlo Sodišče, je bil oceniti učinkovitost upravljanja proračuna ECB, pri čemer je Sodišče želelo odgovoriti na naslednja tri vprašanja:

- Ali so bile proračunske napovedi ECB realistične?
- Ali je ECB določila ustrezna pravila in postopke za upravljanje proračuna?

- Ali so se pravila in postopki za upravljanje proračuna pravilno uporabljali?

4. Pri reviziji so bili ocenjeni pravila in postopki banke, ki se uporabljajo v različnih fazah njenega proračunskega postopka, prav tako pa je bila preučena uporaba teh pravil in postopkov v proračunskih letih 2006 in 2007. Pregledani so bili tudi dosežki pri bankinih proračunskih praksah v prvi polovici leta 2008. Poleg tega je bilo za proračunski leti 2006 in 2007 pregledano izvrševanje proračuna glede rednih odhodkov in odhodkov pri projektih, da bi se ocenile bankine proračunske napovedi.

5. Da bi bilo mogoče presoditi o pravilni uporabi pravil in postopkov, je bilo od več kot 100 proračunskih enot⁶ pregledanih 10 reprezentativnih proračunskih enot, ki pokrivajo pet od 17 poslovnih področij. Preučeni vidiki proračunskega postopka so bili povezani z načrtovanjem, proračunskimi prenosi in poročanjem.

OPAŽANJA

Ali so bile proračunske napovedi ECB realistične?

6. Stopnja izvrševanja proračuna je kazalnik o ustreznosti postopka določitve proračuna. Sodišče je preučilo stopnjo izvrševanja proračuna za leti 2006 in 2007⁷ ter analiziralo vzroke za bistveno prenizko porabo, da bi presodilo, ali so bile proračunske napovedi realistične. Skupna stopnja porabe za proračunsko leto 2006 je tako kot za proračunsko leto 2007 znašala 92 % popravljenega proračuna (glej **tabelo 1**). Za redne odhodke poslovnih področij, kar sodi v proračunski oddelek "Upravljanje banke", so bile proračunske napovedi dokaj

⁶ Pet poslovnih področij in 10 proračunskih enot je bilo izbranih na podlagi njihove finančne pomembnosti.

⁷ Od proračunskega leta 2007 so trije stebri ECB ("Poslovne enote", "Projekti" in "Posebne dejavnosti") združeni v dva stebra ("Upravljanje banke" in "Spreminjanje/izgradnja banke"). Oddelek "poslovne enote" iz proračuna za leto 2006 zdaj sodi v "Upravljanje banke", medtem ko je oddelek "Projekti" del oddelka "Spreminjanje/izgradnja banke". Oddelek "Posebne dejavnosti" iz proračuna za leto 2006 je bil razdeljen med oba stebra, odvisno od vrste zadevnih dejavnosti.

realistične. Vendar je bila stopnja proračunske porabe v oddelku "Projekti" le 65 %, v oddelku "Spreminjanje/izgradnja banke" pa le 82 %. Glavni dejavnik, ki je vplival na to prenizko porabo, so bile zamude pri izvajanju projektov. Pri 43 % od 14 velikih projektov, zaključenih leta 2006, in pri 40 % od 15 velikih projektov, zaključenih leta 2007, so nastale precejšnje zamude. Kot je Sodišče navedlo že v svojih poročilih za proračunski leti 2000⁸ in 2003⁹, pri relativno velikem številu projektov še naprej nastajajo zamude, kar je posledica začetnih projektnih načrtov, ki se kažejo za nerealistične.

⁸ UL C 341, 4.12.2001, str. 3.

⁹ UL C 286, 23.11.2004, str. 13.

Tabela 1 – Izvrševanje proračuna ECB za leti 2006 in 2007**2006**

| Proračunske dejavnosti | Začetni proračun (v milijonih EUR) | Pregled proračuna ob polletju (v milijonih EUR) | Dejanski odhodki ob koncu leta (v milijonih EUR) | Izvrševanje proračuna (začetni proračun) | Izvrševanje proračuna (proračun ob polletju) |
|------------------------|---------------------------------------|--|---|---|---|
| Poslovne enote | 311 | 300 | 283 | 91 % | 94 % |
| Projekti | 35 | 30 | 20 | 56 % | 65 % |
| Posebne dejavnosti | 25 | 25 | 23 | 90 % | 89 % |
| SKUPAJ | 371 | 355 | 326 | 88 % | 92 % |

2007

| Proračunske dejavnosti | Začetni proračun (v milijonih EUR) | Popravljeni proračun (v milijonih EUR) | Dejanski odhodki ob koncu leta (v milijonih EUR) | Izvrševanje proračuna (začetni proračun) | Izvrševanje proračuna (popravljeni proračun) |
|------------------------|---------------------------------------|---|---|--|--|
| Upravljanje banke | 317 | 317 | 298 | 94 % | 94 % |
| Razvoj/izgradnja banke | 58 | 69 | 57 | 97 % | 82 % |
| SKUPAJ | 375 | 386 | 355 | 95 % | 92 % |

Vir: Evropska centralna banka in Evropsko računsko sodišče.

Ali je ECB določila ustrezna pravila in postopke za upravljanje proračuna?

Proračunska pravila in postopki

7. Sodišče je preučilo celovitost in jasnost bankinih pravil in postopkov za načrtovanje proračuna, njegovo spremljanje in poročanje o njem, ter na podlagi tega ocenilo ustreznost bankinih pravil in postopkov za upravljanje proračuna.

Čeprav je Sodišče v svojem poročilu za proračunsko leto 2002¹⁰ podalo priporočilo, v katerem je banko spodbudilo, naj si še naprej prizadeva za združitev postopkov za upravljanje in spremljanje proračuna v enotnem

¹⁰ UL C 45, 20.2.2004, str. 27.

posodobljenem dokumentu, so bili različni proračunski postopki in pravila do sredine leta 2007 še vedno navedeni v številnih različnih administrativnih okrožnicah in obvestilih. To je povečalo tveganje nedoslednosti. Leta 2007 je bil izbor teh okrožnic in obvestil združen v Priročnik o poslovnih praksah¹¹, ki ga je Izvršilni odbor julija istega leta tudi uradno sprejel.

8. Hkrati je Generalni direktorat kadrovska služba, proračun in organizacija izdal dokument "Proračunski cikel ECB: politike in postopki za načrtovanje, spremljanje in napovedovanje"¹². Strnitev različnih administrativnih okrožnic in obvestil v dva glavna dokumenta je pozitiven dosežek, posledica katerega so bankina pravila in postopki za upravljanje proračuna, v katerih so jasno razmejene odgovornosti bankinih proračunskih organov odločanja, Oddelka za proračun in projekte ter vodij proračunskih enot. Poleg tega so v njih jasno navedeni bankini proračunski postopki in kaj je treba storiti v posameznih fazah proračunskega cikla. Toda ker pravila in postopki še vedno niso združeni v enotnem izčrpnem dokumentu, kljub omenjenim dosežkom še naprej obstaja tveganje nedoslednosti¹³.

Informacijski sistemi za proračun in načrtovanje

9. Junija 2006 je bil sprejet sklep o nadomestitvi informacijskega sistema za proračun in načrtovanje, ki je bil razvit znotraj banke, z novim sistemom za upravljanje virov podjetja (*Enterprise Resource Planning*). Novi sistem je bil nameščen septembra 2006, da bi zagotavljal informacije, potrebne na vsaki

¹¹ Priročnik o poslovnih praksah vsebuje pravila in politike o različnih področjih, kot so upravljanje dokumentov, ravni izdaje odobritev, proračunske zadeve, javna naročila, poslovna potovanja, varnost informacij itn.

¹² V dokumentu "Proračunski cikel ECB: politike in postopki za načrtovanje, spremljanje in napovedovanje" so podrobno opisana vsa proračunska načela in postopki ter vloge in odgovornosti glavnih akterjev.

¹³ V Priročniku o poslovnih praksah je bilo na primer navedeno, da mora proračunske prenose, višje od 211 000 EUR, odobriti Izvršilni odbor, medtem ko je zgornja meja v dokumentu o bankinem proračunskem ciklu določena na 200 000 EUR.

stopnji proračunskega cikla. Vendar ponudnik storitev ni zagotovil celotnega dogovorjenega sklopa aplikacij in čeprav se je zavezal, da bo preostale aplikacije zagotovil takoj, ko bo mogoče, do sredine leta 2008 ni bil dosežen noben bistven napredek.

10. Zato se je v proračunskih letih 2007 in 2008 dogajalo, da ni bilo mogoče uporabiti vseh bankinih proračunskih pravil in postopkov, zlasti ne tistih v zvezi z obdelavo podatkov¹⁴, spremljanjem in poročanjem. Glavne težave, ki so nastale pri proračunskih aplikacijah, so pomembno vplivale tudi na delovno obremenitev Oddelka za proračun in projekte, saj je bilo potrebno dodatno delo za ublažitev pomanjkljivosti sistema. Ker dogovorjen sklop aplikacij ni bil zagotovljen, administracija včasih ni bila učinkovita¹⁵.

Ali so se pravila in postopki za upravljanje proračuna pravilno uporabljali?

Proračunska pravila

11. Proračunska pravila, določena za področja, ki jih je preučilo Sodišče (glej odstavek 5), so se tako na osrednji (Oddelek za proračun in projekte) kot na operativni ravni (proračunske enote) uporabljala, kot je bilo predvideno. Proračunska pravila v zvezi s spremljanjem in kontrolo proračuna so bila nepravilno uporabljena le v eni od 10 pregledanih proračunskih enot. Zaradi tega za to proračunsko enoto nepravilne knjižbe pri proračunu niso bile ugotovljene.

¹⁴ Obveznosti na primer v sistemu ni bilo več mogoče spremljati. To je povečalo tveganje večkratnih plačil.

¹⁵ Za zagotovitev pravilne obdelave je bilo na primer treba ročno izvesti informacijske kontrole, ki naj bi bile samodejne, za točnost podatkov, ki se pošljejo vodjem proračunskih enot, pa je bilo treba poročila o izvrševanju proračuna sestavljati brez uporabe sistemskih funkcij.

Načrtovanje proračuna

12. Vodje proračunskih enot med načrtovanjem proračuna predložijo zahteve za finančna sredstva, ki se nato ocenijo v Oddelku za proračun in projekte. V proračunskih letih 2006 in 2007 je bilo vsem proračunskim enotam pri izbranih postavkah odhodkov dodeljenih manj sredstev iz osrednjega proračuna, kot so jih zahtevale. Toda ker so bila ta zmanjšanja izvedena povsod, dejavnosti, izbrane za izvajanje, in cilji, določeni na poslovnih področjih, pri njih niso bili upoštevani.

Proračunski prenosi

13. Vodje proračunskih enot bi morali v okviru svojih mesečnih postopkov zagotoviti, da proračun, dodeljen posameznim dejavnostim, ni prekoračen. Če so potrebna dodatna finančna sredstva, se lahko izvedejo proračunski prenosi. Namen takšnih prenosov je:

- zagotoviti dodatna finančna sredstva, ki niso vključena v začetni odobren proračun, ali
- prerazporediti sredstva po vseh proračunskih enotah kot odziv na spremembe v načrtovanih dejavnostih.

14. Zahteve za proračunske prenose se odobrijo na različnih upravljavskih ravneh, odvisno od tega, za kakšne vrste in zneske gre. Sodišče je preučilo 30 proračunskih prenosov¹⁶, ki so se nanašali na proračunski leti 2006 in 2007. Odobritev pri treh zahtevah za prenos ni bila izdana na ustrezni ravni, zaradi česar ni bilo potrebnega dovoljenja. Pri enem od teh treh primerov je zahtevo za proračunski prenos namesto Izvršilnega odbora odobril Usmerjevalni odbor projekta.

¹⁶ Od 10 proračunskih enot, omenjenih v odstavku 5.

Poročanje o proračunu

15. Oddelek za proračun in projekte proračunskim enotam poroča v obliki mesečne tabele. V njej so na ravni poslovnih področij povzete glavne informacije o proračunu in kadrovskih virih za prejšnji mesec. Kakovost informacij v tem mesečnem poročilu je bila na splošno zadovoljiva. Vendar je bilo opaženo, da so bile informacije proračunskim enotam poslane s takšno zamudo, da vodstvo ni imelo pravočasno na voljo najnovejših informacij.

16. Oddelek za proračun in projekte je odgovoren tudi za zagotavljanje proračunskih informacij bankinemu Svetu in Izvršilnemu odboru. Med letom se izdajo tri glavna poročila o proračunu¹⁷ in sprotne proračunske informacije, kadar so zahtevane. Količina in kakovost zagotovljenih informacij sta se v obdobju od leta 2006 do leta 2008 bistveno izboljšali, čeprav je celotna struktura ostala enaka.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Ali so bile proračunske napovedi ECB realistične?

17. ECB je svoje proračunske potrebe glede rednih odhodkov na poslovnih področjih ocenila dovolj realistično in dosegla precej visoko stopnjo izvrševanja proračuna za proračunski leti 2006 in 2007. Vendar so se proračunske napovedi za dejavnosti, kot so "projekti" in "spreminjanje/izgradnja banke", izkazale za nerealistične glede na velike zamude pri izvajanju projektov v letu 2006 in v nekoliko manjši meri v letu 2007.

¹⁷ Tri glavna poročila o proračunu so: poročilo o predložitvi proračuna, poročilo o napovedi proračuna, ki se izda ob polletju, in poročilo o nadzoru nad proračunom, ki se izda ob koncu leta.

Ali je ECB določila ustrezna pravila in postopke za upravljanje proračuna?

18. ECB je na splošno pravilno določila svoja pravila in postopke za upravljanje proračuna. V njih je opredelila okvir za svoje postopke upravljanja proračuna in jasno določila vloge, odgovornosti in pričakovane storitve v vseh fazah postopka. Združitev različnih administrativnih okrožnic in obvestil v dva glavna dokumenta leta 2007 je bila pozitiven napredek. Vendar lahko obstoj dveh dokumentov povzroči nedoslednosti.

19. Ker ponudnik storitev ni zagotovil celotnega dogovorjenega sklopa funkcij, so pri izvajanju sistema za upravljanje virov podjetja, ki se je uporabljal v podporo proračunskemu postopku, nastale velike pomanjkljivosti in zamude. To je povzročilo občasno administrativno neučinkovitost, ker je bilo za ublažitev učinka manjkajočih sistemskih funkcij potrebno precejšnje dodatno delo.

Ali je bila uporaba pravil in postopkov za upravljanje proračuna pravilna?

20. Proračunska pravila in postopki so se na splošno uporabljali zadovoljivo, razen pri proračunskih prenosih, kjer so bili opaženi primeri napak na ravni izdaje odobritev. Postopki za načrtovanje proračuna in poročanje o njem so bili ustrezni. Kakovost informacij v bankinih poročilih o proračunu se je v obdobju od leta 2006 do leta 2008 bistveno izboljšala.

21. Sodišča ECB priporoča, da:

- preuči vzroke za zamude pri projektih in predlaga ukrepe za izboljšanje priprave proračunov za projekte;
- proračunska pravila in postopke združi v enoten dokument;
- pripravi akcijski načrt za odpravo težav pri izvajanju sistema za upravljanje virov podjetij;
- razširi postopke kontroliranja na področju proračunskih prenosov.

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourggu na svojem zasedanju dne 15. in 16. julija 2009.

Za Računsko sodišče

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Predsednik

ODGOVOR EVROPSKE CENTRALNE BANKE

Evropska centralna banka (ECB) pozdravlja poročilo Evropskega računskega sodišča za proračunsko leto 2006 ter se zahvaljuje za njegova opažanja in priporočila. Obenem izraža zadovoljstvo z ugotovitvijo sodišča, da so bila pravila in postopki za upravljanje proračuna kot celota zasnovani ustrezno in so se večinoma zadovoljivo izvajali.

ECB se je seznanila z opažanji in priporočili za izboljšanje, ki jih je predlagalo sodišče. V nadaljevanju so predstavljeni odgovori ECB na nekatere odstavke in vsa štiri priporočila.

9. odstavek

Ob upoštevanju kompleksnosti programa, ki se uporablja za celotno organizacijo, kakršen je sistem ERP za upravljanje virov podjetja (*Enterprise Resource Planning*), ECB obvešča sodišče, da so bile manjkajoče proračunske aplikacije pred koncem leta 2008 zadovoljivo predane ECB.

12. odstavek

ECB želi poudariti, da je zmanjšanje osrednjega proračuna, ki ga je sprejela ECB, ustrezalo ukrepu za povečanje učinkovitosti, ki je banki omogočil, da še dodatno zmanjša svojo proračunsko porabo. Sredstva, ki so bila sproščena s tem ukrepom, so bila prenesena v rezervni sklad za nepredvidene izdatke, od koder so bila izplačana, kadar je obstajal upravičen poslovni razlog. Ta ukrep so podprli deležniki proračuna ECB, namreč Odbor za proračun, Izvršilni odbor in Svet ECB.

1. priporočilo

ECB priporočilo sprejema in bo v letu 2009 pregledala postopek načrtovanja proračuna ter poiskala možne izboljšave.

Obenem želi poudariti, da so projektni proračuni v primerjavi z običajnimi administrativnimi proračuni odvisni od številnih predpostavk in povezani z veliko mero negotovosti. Zamude v izvajanju projektov pogosto sprožijo tudi zunanji dejavniki, ki vplivajo na izvrševanje proračuna.

2. priporočilo

ECB priporočilo sprejema in bo postopke ustrezno izboljšala.

3. priporočilo

ECB opažanja sprejema in je že izvedla ukrepe, da bi odkrila ter pravočasno odpravila težave, ki so nastale pri uvajanju sistema ERP.

4. priporočilo

Zaradi uvedbe novega sistema ERP je postopek prenosa nadomestil postopek ponovnega umerjanja proračuna (*»on-demand forecasting exercise«*), ki se izvaja vsak mesec.

Vsa priporočila bodo izvedena do konca 2009.