

IV

(Oplysninger)

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER OG
ORGANER

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

**Beretning om effektiviteten af Den Europæiske Centralbanks forvaltning i regnskabsåret 2006 med
Den Europæiske Centralbanks svar**

(2009/C 210/01)

INDHOLD

	Punkt
Indledning	1-2
Revisionens omfang og revisionsmetode	3-5
Bemærkninger	6-16
Var ECB's budgetoverslag realistiske?	6
Udformede ECB hensigtsmæssige regler og procedurer for budgetforvaltningen?	7-10
Budgetregler og budgetprocedurer	7-8
It-systemer til budget og planlægning	9-10
Blev reglerne og procedurerne for budgetforvaltningen anvendt korrekt?	11-16
Budgetregler	11
Budgetplanlægning	12
Budgetoverførsler	13-14
Budgetrapportering	15-16
Konklusioner og anbefalinger	17-21
Var ECB's budgetoverslag realistiske?	17
Udformede ECB hensigtsmæssige regler og procedurer for budgetforvaltningen?	18-19
Blev reglerne og procedurerne for budgetforvaltningen anvendt korrekt?	20-21

INDLEDNING

1. Den Europæiske Centralbank (ECB – »banken«) og de nationale centralbanker i alle EU's medlemsstater udgør Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB). Hovedmålet for ESCB er at fastholde prisstabilitet ⁽¹⁾. Med henblik herpå udfører ECB de opgaver, som er fastlagt i dens statut ⁽²⁾, og den er ansvarlig for forvaltningen af sine egne aktiviteter og finanser. Rettens revision af effektiviteten af ECB's forvaltning er baseret på artikel 27.2 i protokollen om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank ⁽³⁾. Emnet for revisionen vedrørende regnskabsåret 2006 var ECB's budgetforvaltning. Retten tog også hensyn til relevante udviklinger i perioden 2006-2008. Retten er i færd med at revidere en række beslægtede aspekter af effektiviteten af ECB's forvaltning, og resultaterne af disse revisioner offentliggøres muligvis også i 2009.

2. ECB's budgetudgifter i regnskabsårene 2006 og 2007 beløb sig til henholdsvis 326 og 355 millioner euro (jf. tabel 1). Styrelsesrådet er ECB's budgetmyndighed. Det vedtager ECB's årlige budget efter forslag fra direktionen ⁽⁴⁾. Direktionen har det overordnede ansvar for forvaltningen af alle bankens ressourcer. På det operationelle plan har lederne af budgetenhederne ⁽⁵⁾ ved delegation fået ansvar for at forvalte budgetenhederne i overensstemmelse med bankens regler og procedurer. Afdelingen for Budget og Projekter (BUP) under Generaldirektoratet for Human Resources, Budget og Organisation (DG-H) har en central overvågningsfunktion og yder rådgivning og støtte til budgetenhederne, så de kan planlægge og styre deres ressourcer effektivt og produktivt. Figur 1 er en oversigt over de vigtigste aktører i budgetprocessen.

⁽¹⁾ Artikel 105, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

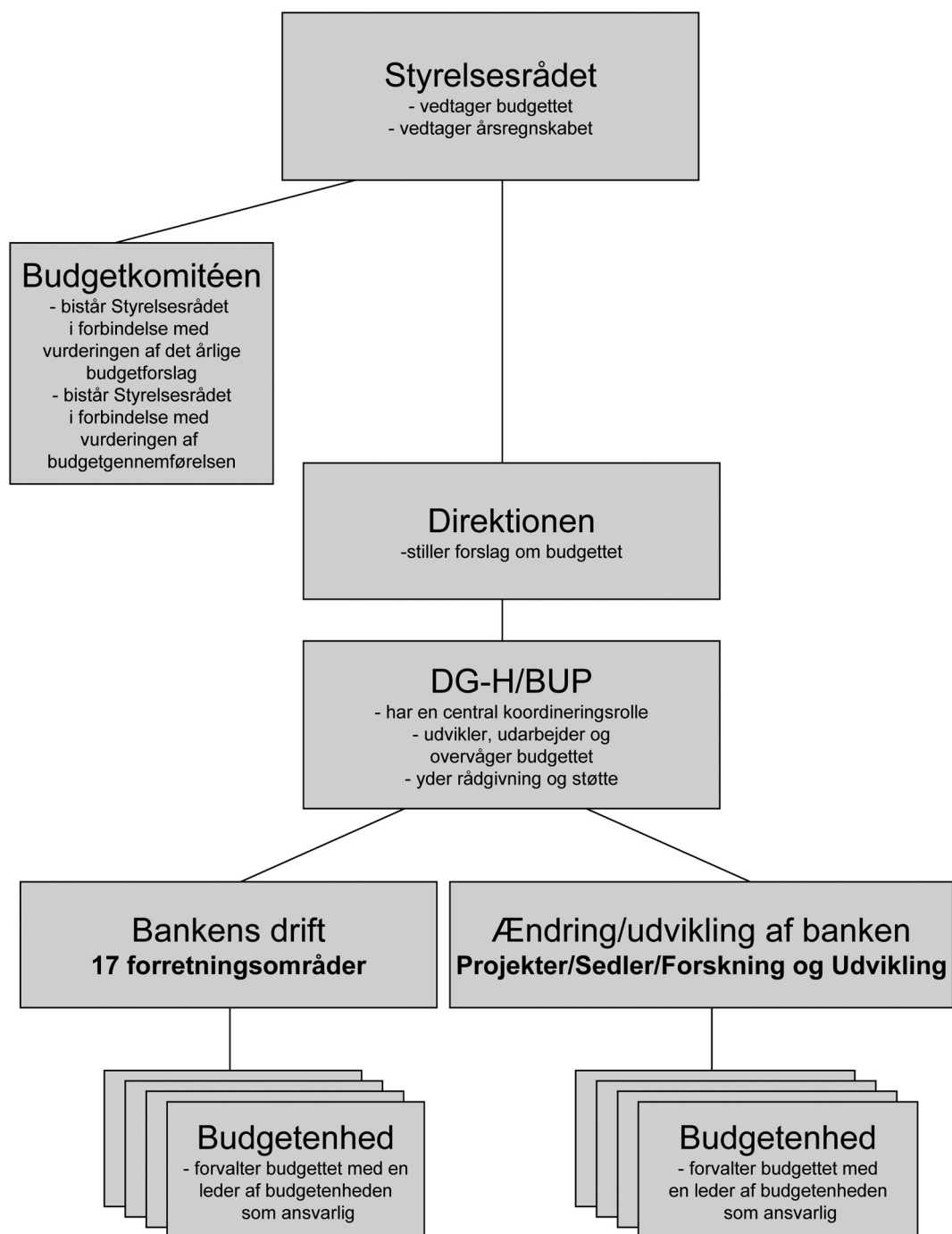
⁽²⁾ Statuten for ESCB og ECB er en protokol til traktaten.

⁽³⁾ Artikel 27.2: »Traktatens artikel 248 gælder kun for efterprøvning af, hvor effektiv ECB's forvaltning er i operationel henseende.« De institutionelle bestemmelser om ECB er fastsat i EF-traktatens artikel 112-115.

⁽⁴⁾ Artikel 15.1 i Den Europæiske Centralbanks afgørelse af 19. februar 2004 om vedtagelse af forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank (ECB/2004/2) (EUT L 80 af 18.3.2004, s. 33).

⁽⁵⁾ Ledere af budgetenhederne: forretningsområdeledere, afdelingsledere og/eller projektledere.

Figur 1 — De vigtigste aktører i ECB's budgetproces og deres ansvar



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODE

3. Hovedmålet for Rettens revision var at vurdere effektiviteten af ECB's budgetforvaltning ved at søge svar på tre spørgsmål:

— Var ECB's budgetoverslag realistiske?

— Udformede ECB hensigtsmæssige regler og procedurer for budgetforvaltningen?

— Blev reglerne og procedurerne for budgetforvaltningen anvendt korrekt?

4. Revisionen omfattede en vurdering af de regler og procedurer, som finder anvendelse på de forskellige trin i ECB's budgetproces, og en undersøgelse af, hvordan de blev anvendt i forbindelse med budgetårene 2006 og 2007. Retten undersøgte også udviklingen i ECB's budgetprocedurer i første halvår af 2008. Desuden undersøgte den budgetgennemførelsen vedrørende både faste udgifter og projektudgifter i budgetårene 2006 og 2007 for at vurdere ECB's budgetoverslag.

5. For at vurdere, om reglerne og procedurerne blev anvendt korrekt, undersøgte Retten 10 repræsentative budgetenheder ud af over 100 ⁽¹⁾, hvilket dækkede fem af de 17 forretningsområder. De aspekter af budgetprocessen, der blev undersøgt, vedrørte planlægning, budgetoverførsler og rapportering.

BEMÆRKNINGER

Var ECB's budgetoverslag realistiske?

6. Budgetudnyttelsesgraden er en indikator for, om budgetlægningsprocessen er hensigtsmæssig. Retten undersøgte budgetudnyttelsesgraden i 2006 og 2007 ⁽²⁾ og analyserede årsagerne til tilfælde af betydelig underudnyttelse for at vurdere, om budgetoverslagene var realistiske. Den samlede budgetudnyttelsesgrad var 92 % af det ændrede budget i både budgetåret 2006 og budgetåret 2007 (jf. tabel 1). Budgetoverslagene vedrørende forretningsområdernes faste udgifter, som nu indgår i budgetafsnittet om bankens drift, var rimelig realistiske. Derimod lå budgetudnyttelsesgraden for afsnittene om projekter og ændring/udvikling af banken kun på henholdsvis 65 % og 82 %. Den væsentligste årsag til denne underudnyttelse var forsinkelser i projektgennemførelsen. Der var væsentlige forsinkelser i 43 % af de 14 store projekter, der blev afsluttet i 2006, og i 40 % af de 15 store projekter, der blev afsluttet i 2007. Som Retten allerede bemærkede i sine beretninger om regnskabsårene 2000 ⁽³⁾ og 2003 ⁽⁴⁾, skyldes den vedvarende og forholdsvis høje forekomst af forsinkelser, at de oprindelige projektplaner viser sig at være urealistiske.

Tabel 1 — ECB's budgetgennemførelse i 2006 og 2007

2006

Budgetaktiviteter	Oprindeligt budget (millioner euro)	Budget efter den halvårslige gennemgang (millioner euro)	Faktiske udgifter ved årets udgang (millioner euro)	Budgetgennem- førelse (oprindeligt budget)	Budgetgennem- førelse (budget efter den halvårslige gennemgang)
Forretningsenheder	311	300	283	91 %	94 %
Projekter	35	30	20	56 %	65 %
Særlige aktiviteter	25	25	23	90 %	89 %
I alt	371	355	326	88 %	92 %

⁽¹⁾ De fem forretningsområder og de 10 budgetenheder blev udvalgt på grundlag af deres finansielle betydning.

⁽²⁾ Med virkning fra budgetåret 2007 arbejder ECB ikke med tre søjler »Business Units«, »Projects« og »Special Activities« - forretningsenheder, projekter og særlige aktiviteter), men kun med to (»Bankens drift« og »Ændring/udvikling af banken«). Afsnittet om forretningsenheder i 2006-budgettet er blevet en del af afsnittet »Bankens drift«, og afsnittet om projekter er blevet en del af afsnittet »Ændring/udvikling af banken«. Afsnittet om særlige aktiviteter i 2006-budgettet er blevet fordelt på de to nye søjler efter de forskellige aktiviteter art.

⁽³⁾ EFT C 341 af 4.12.2001, s. 3.

⁽⁴⁾ EUT C 286 af 23.11.2004, s. 13.

2007

Budgetaktiviteter	Oprindeligt budget (millioner euro)	Ændret budget (millioner euro)	Faktiske udgifter ved årets udgang (millioner euro)	Budgetgennem- førelse (oprindeligt budget)	Budgetgennem- førelse (ændret budget)
Bankens drift	317	317	298	94 %	94 %
Ændring/udvikling af banken	58	69	57	97 %	82 %
I alt	375	386	355	95 %	92 %

Kilde: Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Revisionsret.

Udformede ECB hensigtsmæssige regler og procedurer for budgetforvaltningen?

Budgetregler og budgetprocedurer

7. For at vurdere, om ECB's regler og procedurer for budgetforvaltningen var hensigtsmæssige, undersøgte Retten, om banken havde fastlagt fuldstændige og klare regler og procedurer for budgetplanlægning, -overvågning og -rapportering. Selv om Retten i sin beretning om regnskabsåret 2002 ⁽¹⁾ opfordrede ECB til at fortsætte arbejdet med at samle procedurerne for budgetforvaltning og -overvågning i et enkelt ajourført dokument, var budgetreglerne og budgetprocedurerne indtil midten af 2007 stadig spredt i en række forskellige administrative cirkulærer og noter. Det øgede risikoen for inkonsekvens. I 2007 blev et udvalg af disse cirkulærer og noter om regler og principper konsolideret i »Business Practice Handbook« (håndbog i forretningspraksis) ⁽²⁾. Denne håndbog blev formelt vedtaget af Styrelsesrådet i juli 2007.

8. Samtidig udsendte Generaldirektoratet for Human Resources, Budget og Organisation dokumentet »ECB's budgetcyklus: principper og procedurer for planlægning, kontrol og skøn« ⁽³⁾. Konsolideringen af de forskellige administrative cirkulærer og noter i to hoveddokumenter var en positiv udvikling, som har ført til, at ECB's regler og procedurer for budgetforvaltningen nu angiver en klar ansvarsfordeling mellem ECB's budgetbeslutningstagere, Afdelingen for Budget og Projekter og lederne af budgetenhederne. De beskriver også klart ECB's budgetprocedurer og de foranstaltninger, der skal træffes på hvert trin i budgetcyklussen. Trods disse fremskridt er der stadig en risiko for inkonsekvens forbundet med, at reglerne og procedurerne ikke foreligger samlet i et enkelt dokument ⁽⁴⁾.

It-systemer til budget og planlægning

9. I juni 2006 blev det besluttet, at det internt udviklede it-system, der blev anvendt til budget og planlægning, skulle erstattes af et nyt Enterprise Resource Planning-system (ERP-system). Det nye system blev installeret i september 2006, og målet var, at det skulle levere alle de oplysninger, der var nødvendige på hvert enkelt trin i budgetcyklussen. En del af de aftalte funktioner blev imidlertid ikke leveret af tjenesteyderen, og selv om denne lovede, at de ville blive leveret så hurtigt som muligt, var der i midten af 2008 endnu ikke sket væsentlige fremskridt.

10. Det medførte, at der i budgetårene 2007 og 2008 var tilfælde, hvor det ikke var muligt at anvende alle bankens budgetregler og -procedurer, især dem der vedrører databehandling ⁽⁵⁾, overvågning og rapportering. De store problemer med budgetfunktionerne gav også Afdelingen for Budget og Projekter en væsentlig større arbejdsomængde, fordi den måtte udføre ekstra arbejde for at kompensere for systemmanglerne. Det forhold, at de aftalte funktioner ikke blev leveret, førte altså til nedsat administrativ produktivitet ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ EUT C 45 af 20.2.2004, s. 27.

⁽²⁾ »Business Practice Handbook« indeholder regler og principper vedrørende emner såsom dokumenthåndtering, godkendelsesniveauer, budgetspørgsmål, indkøb, forretningsrejser, informationsikkerhed osv.

⁽³⁾ »ECB's budgetcyklus: principper og procedurer for planlægning, kontrol og skøn« indeholder detaljerede beskrivelser af alle budgetprincipper og -processer samt af de vigtigste aktørers roller og ansvar.

⁽⁴⁾ F.eks. angives det i »Business Practice Handbook«, at budgetoverførsler på over 211 000 euro skal godkendes af direktionen, mens grænsen ifølge »ECB's budgetcyklus«-dokumentet er 200 000 euro.

⁽⁵⁾ F.eks. kunne der ikke længere føres tilsyn med forpligtelserne i systemet. Det øgede risikoen for dobbeltbetalinger.

⁽⁶⁾ F.eks. måtte it-kontroller, som skulle have været automatiske, udføres manuelt for at sikre korrekt databehandling, og budgetgennemførelsesrapporter måtte udarbejdes uden brug af systemfunktionerne for at sikre nøjagtigheden af de data, der blev sendt til lederne af budgetenhederne.

Blev reglerne og procedurerne for budgetforvaltningen anvendt korrekt?**Budgetregler**

11. Budgetreglerne for de områder, som Retten undersøgte (jf. punkt 5), blev anvendt efter hensigten både centralt (i Afdelingen for Budget og Projekter) og på operationelt plan (i budgetenhederne). Kun i en enkelt af de 10 undersøgte budgetenheder blev budgetreglerne vedrørende budgetovervågning og -kontrol anvendt forkert. Der blev derfor ikke konstateret forkerte budgetposter i denne budgetenhed.

Budgetplanlægning

12. I forbindelse med budgetplanlægningen indsender lederne af budgetenhederne anmodninger om finansielle ressourcer. Disse anmodninger vurderes af Afdelingen for Budget og Projekter. I budgetårene 2006 og 2007 blev der fra centralt hold foretaget budgetnedsikringer på udvalgte udgiftsposter i alle budgetenheder. Men eftersom nedsikringerne blev foretaget på alle områder, blev der ikke taget hensyn til de aktiviteter, som forretningsområderne havde valgt at gennemføre, og de mål, som de havde sat.

Budgetoverførsler

13. Som led i deres månedlige procedurer skal lederne af budgetenhederne sikre, at det budget, der er afsat til hver enkelt aktivitet, ikke overskrides. Hvis der er behov for flere finansielle ressourcer, kan der foretages budgetoverførsler. Sådanne overførsler har et af følgende formål:

- at tilvejebringe yderligere finansielle ressourcer, som ikke var opført i det oprindelige, godkendte budget
- at omfordele midler mellem budgetenhederne som reaktion på ændringer i de planlagte aktiviteter.

14. Anmodninger om budgetoverførsel godkendes på forskellige ledelsesniveauer afhængigt af overførslernes art og beløb. Retten undersøgte i alt 30 budgetoverførsler⁽¹⁾ vedrørende budgetårene 2006 og 2007. I forbindelse med tre overførselsanmodninger blev godkendelsen ikke givet på det rigtige ledelsesniveau, og den var derfor ikke korrekt. I ét af disse tre tilfælde blev anmodningerne om budgetoverførsel godkendt af Projektstyringskomitéen i stedet for af direktionen.

Budgetrapportering

15. Afdelingen for Budget og Projekter rapporterer til budgetenhederne i form af en månedlig oversigt, som for hvert forretningsområde giver et resumé af den foregående måneds væsentligste oplysninger om budget og om menneskelige ressourcer. Retten konstaterede, at kvaliteten af oplysningerne i denne månedlige rapport samlet set var tilfredsstillende. Retten bemærkede dog, at oplysningerne blev sendt til budgetenhederne med så stor forsinkelse, at ledelsen ikke havde ajourførte oplysninger til rådighed i rette tid.

16. Afdelingen for Budget og Projekter er også ansvarlig for at levere budgetoplysninger til Styrelsesrådet og direktionen. I løbet af året udsendes der tre store budgetrapporter⁽²⁾, og der udsendes desuden ad hoc-budgetoplysninger på anmodning. Den overordnede struktur forblev den samme i perioden fra 2006 til 2008, men kvantiteten og kvaliteten af de udsendte budgetoplysninger blev forbedret væsentligt.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**Var ECB's budgetoverslag realistiske?**

17. ECB's overslag over de budgetmæssige behov med hensyn til forretningsområdernes faste udgifter var rimelig realistiske, og banken opnåede en ret høj budgetudnyttelsesgrad i både budgetåret 2006 og budgetåret 2007. Budgetoverslagene vedrørende aktiviteter såsom projekter og ændring/udvikling af banken viste sig imidlertid at være urealistiske på grund af de væsentlige forsinkelser i projektgennemførelsen i 2006 og — i mindre grad — i 2007.

⁽¹⁾ Fra de 10 budgetenheder, som er nævnt i punkt 5.

⁽²⁾ De tre store budgetrapporter er: rapporten om budgetfremlæggelsen, rapporten om det halvårslige budgetoverslag og rapporten om budgetovervågningen ved årets udgang.

Udformede ECB hensigtsmæssige regler og procedurer for budgetforvaltningen?

18. Overordnet set var ECB's regler og procedurer for budgetforvaltningen udformet hensigtsmæssigt. De beskrev rammerne for bankens budgetforvaltningsprocedurer, og for hvert trin i processen definerede de klart aktørernes roller og ansvar samt de forventede resultater. Det var en positiv udvikling, at de forskellige administrative cirkulærer og noter i 2007 blev konsolideret i to hoveddokumenter. Det kan dog stadig føre til inkonsekvens, at der findes to dokumenter.

19. Implementeringen af det ERP-system, der understøtter budgetprocessen, var plaget af væsentlige mangler og forsinkelser, fordi en del af de aftalte funktioner ikke blev leveret af tjenesteyderen. Det førte til nedsat administrativ produktivitet, fordi der måtte udføres ekstra arbejde for at kompensere for de manglende funktioner.

Blev reglerne og procedurerne for budgetforvaltningen anvendt korrekt?

20. Generelt blev budgetreglerne og -procedurerne anvendt tilfredsstillende undtagen i forbindelse med budgetoverførsler, hvor der blev konstateret tilfælde af godkendelsesfejl. Procedurerne for budgetplanlægning og -rapportering var hensigtsmæssige. Kvaliteten af oplysningerne i ECB's budgetrapporter blev væsentligt forbedret i perioden fra 2006 til 2008.

21. Retten anbefaler, at ECB:

- analyserer årsagerne til projektforsinkelserne og foreslår tiltag, der kan forbedre budgetteringen af projekterne
- konsoliderer budgetreglerne og -procedurerne i et enkelt dokument
- udarbejder en handlingsplan med henblik på at løse problemerne med implementeringen af ERP-systemet
- styrker kontrolprocedurerne vedrørende budgetoverførsler.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 15. og 16. juli 2009.

På Revisionsrettens vegne

Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA

Formand

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS SVAR

Den Europæiske Centralbank (ECB) har med glæde modtaget Revisionsrettens beretning for regnskabsåret 2006 og påskønner Rettens bemærkninger og anbefalinger til forbedring. ECB tager også til underretning, at Retten bekræfter, at udformningen af reglerne og procedurerne for budgetforvaltningen alt i alt er hensigtsmæssig, og at anvendelsen af budgetreglerne og -procedurerne generelt er tilfredsstillende.

ECB tager Rettens bemærkninger og anbefalinger til forbedring til efterretning. Nedenfor findes ECBs bemærkninger til specifikke punkter samt til de fire anbefalinger.

Punkt 9: ECB gør opmærksom på kompleksiteten af et organisationsdækkende program som Enterprise Resource Planning-system (ERP) og kan oplyse Revisionsretten om, at leveringen af de udestående budgetfunktioner skete inden udgangen af 2008 til ECB's tilfredshed.

Punkt 12: ECB vil gerne fremhæve, at de budgetnedsækninger, som blev foretaget fra centralt hold af ECB, svarede til et effektiviseringstiltag, der gjorde det muligt for institutionen yderligere at stramme kontrollen med budgettet. Disse budgetnedsækninger er blevet overført til reserven til uforudsete udgifter, og herfra er midler blevet frigjort, når det har været retfærdiggjort af forretningsmæssige årsager. Interessenterne i ECB's budget, dvs. Budgetkomiteen, Direktionen og Styrelsesrådet, støttede dette tiltag.

Anbefaling 1: ECB tager anbefalingen til underretning og vil i 2009 gennemgå procedurerne for budgetteringen af projekterne med henblik på at identificere mulige forbedringer.

ECB ønsker endvidere at understrege, at projektbudgetter er underlagt talrige antagelser og i forhold til normale administrative budgetter en høj grad af usikkerhed. Desuden opstår projektforsinkelser ofte som følge af eksogene faktorer, der påvirker projektgennemførelsen.

Anbefaling 2: ECB tager anbefalingen til underretning og vil konsolidere procedurerne i overensstemmelse hermed.

Anbefaling 3: ECB tager bemærkningerne til underretning og har allerede gennemført tiltag til rettidigt at identificere og løse problemer i forbindelse med implementeringen af ERP-løsningen.

Anbefaling 4: Implementeringen af ERP-løsningen har medført, at overførselsproceduren er udskiftet med en behovsorienteret fremadrettet justering af budgettet («on-demand forecasting exercise»), som foretages hver måned.

Alle anbefalinger implementeres inden udgangen af 2009.