

Comunidades Europeas
TRIBUNAL DE CUENTAS

De Europæiske Fællesskaber
REVISIONSRETTE

Europäische Gemeinschaften
RECHNUNGSHOF

Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

European Communities
COURT OF AUDITORS



Communautés européennes
COUR DES COMPTES

Comunità Europee
CORTE DEI CONTI

Europese Gemeenschappen
REKENKAMER

Comunidades Europeias
TRIBUNAL DE CONTAS

Euroopan yhteisöjen
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Europeiska gemenskaperna
REVISIONSRÄTTEN

Tilintarkastustuomioistuimen kertomus
Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta
tilikauden 2000 osalta

sekä Euroopan keskuspankin vastaukset

SISÄLLYS

	Kohdat
Johdanto	1 - 3
Hallinnon tehokkuus vuonna 2000	4 - 23
Budjettihallinto ja budjetin toteuttamisen seuranta	4 - 7
Katastrofivalmius	8 - 10
Eurotheum-rakennus	11 - 12
Euro 2002 -tiedotuskampanja	13 - 21
Seuranta	22 - 23
Työntekijöiden rekrytointia ja ylentämistä koskevat säännöt ja menettelyt	22
Omaisuuuden fyysisen inventointijärjestelmän heikkoudet	23
Päätelmät	24 - 25
Taulukko 1	
Euroopan keskuspankin vastaukset	

JOHDANTO

1. Euroopan keskuspankin (EKP) tapauksessa tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on "EKP:n hallinnon tehokkuuden arviointi"¹. EKP:n tilinpäätös 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä tilikaudelta hyväksyttiin EKP:n neuvostossa 13. maaliskuuta 2001, ja tilinpäätös julkistettiin huhtikuussa 2001² sen jälkeen kun ulkopuolinen tilintarkastaja oli 14. maaliskuuta 2001 tarkastanut tilinpäätöksen ja antanut siitä vakioimuotoisen tarkastuskertomuksen.
2. EKP:n taloutta koskevat määräykset sisältyvät keskuspankin perussääntöön, ja budjettivallan käyttäjänä toimiva EKP:n neuvosto on esittänyt määräyksistä yksityiskohtaisen tulkinnan päätöksissään. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 112 artiklan mukaisesti neuvoston muodostivat vuonna 2000 EKP:n johtokunnan kuusi jäsentä sekä euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien yksitoista pääjohtajaa³.
3. Vuosi 2000 oli toinen kokonainen vuosi EKP:n keskuspankkitoiminnassa, joka alkoi euron käyttöönotolla 1. tammikuuta 1999. Perustamissopimuksen 105 artiklan 2 kohdan mukaan EKP vastaa seuraavista perustehtävistä: yhteisön rahapolitiikan määrittäminen ja toteuttaminen, valuuttamarkkinatoimien suorittaminen, jäsenvaltioiden virallisten valuuttavarantojen hallussapito ja hoito sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen. Neuvoa-antavassa toiminnassaan EKP antaa perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohdan mukaan lausuntoja asianomaisille yhteisön toimielimille ja laitoksille sekä kansallisille viranomaisille toimivaltaansa kuuluvilla aloilla.

¹ EY:n perustamissopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja N:o 18 (ent. N:o 3) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä, 27 artiklan 2 kohta.

² EKP:n vuosikertomus 2000.

³ Kreikan keskuspankin pääjohtaja osallistui "erikoisvieraana" kaikkiin EKP:n neuvoston kokouksiin vuoden 2000 jälkipuoliskolla.

HALLINNON TEHOKKUUS VUONNA 2000

Budjettihallinto ja budjetin toteuttamisen seuranta

4. EKP:n neuvosto hyväksyi 2. joulukuuta 1999 pitämässään kokouksessa 267 miljoonan euron suuruisen budjetin (ks. **taulukko 1**). Alkuperäistä budjettia korotettiin 289 miljoonaan euroon maaliskuun 2000 lopussa sen jälkeen, kun hanke-ehdotusta koskeva asiakirja oli hyväksytty Euro 2002 -tiedotuskampanjaa varten (ks. kohta 19). Koska kesäkuun 2000 lopussa tehdyn vuoden puolivälin budjettitarkistuksen ja ennusteen mukaan varoja olisi kuitenkin jäänyt käyttämättä, EKP:n neuvosto hyväksyi tarkistetun budjetin syyskuussa 2000. Tämän seurauksena maaliskuun 2000 tarkistettu budjetti supistui 62 miljoonalla eurolla yhteensä 227 miljoonaan euroon. Osana tarkistettua budjettia syyskuussa 2000 hyväksyttiin 5 miljoonan euron suuruinen varaus ennakoimattomia menoja varten.
5. Toiminnallisia yksiköjä koskevat tilit supistuivat maaliskuun 2000 lopun tarkistetun budjetin mukaisesta 191 miljoonasta eurosta 28 miljoonalla eurolla, eli 15 prosenttia. Todellisuudessa käytettiin siis 163 miljoonaa euroa. Tärkeimpinä syinä olivat toiminnallisiin yksiköihin tehtyjen investointien vähentyminen, yksiköiden ”muiden toimintamenojen” vähentyminen ja ennakoitua hitaampi rekrytointi.
6. Hankemenot olivat peräti 40 miljoonaa euroa, eli 52 prosenttia, pienemmät kuin alkuperäisessä budjetissa. Hankkeisiin käytettiin todellisuudessa 37 miljoonaa euroa. Varoja jäi käyttämättä pääasiassa neljän suurimman hankkeen viivästymisen takia.
7. Kuten aikaisempinakin vuosina, hankkeiden suunnittelun ja niiden toteuttamisvalmiuksien välillä oli huomattava ero. Jälleen kerran EKP oli ilmeisesti ollut liian kunnianhimoinen hankkeita suunnitellessaan, ja budjetti toimi vain vaatimattomassa määrin strategisena välineenä, jonka tarkoituksena on varmistaa menojen tehokas hallinnointi ja valvonta.

Katastrofivalmius

8. Katastrofivalmiushankkeen tärkeimpänä tavoitteena on varmistaa EKP:n tärkeimpien toimintojen jatkuminen katastrofitilanteen jälkeen. Vaihe 1, joka on jo saatu päätökseen, koski tilojen varaamista muualta suuria maksuja välittävää maksujärjestelmää TARGETia varten ja suojatun tietokonekeskuksen perustamista katastrofin varalta. Lisäksi vaihe 1 sisälsi yksityiskohtaisen analyysin EKP:n toiminnan vaatimuksista katastrofin varalta sekä EKP:n ja tilojen omistajan välisten menettelyjen laatimisen, jotta tarjotut tilat voidaan ottaa käyttöön. Vaiheeseen 2 sisältyvät EKP:n oman katastrofikeskuksen valmistuminen, jolla korvataan tilojen omistajan kanssa sovitut järjestelyt, ja täydellisen valmiussuunnitelman laatiminen ja testaaminen, mukaan lukien toimintamenettelyt.

9. Tarjouskilpailun jälkeen marraskuussa 1999 valittiin yritys suunnittelemaan yleistä alajärjestelmää tietojen säilytystä ja varajärjestelmää varten. Päätös alajärjestelmän toteuttamisesta oli tarkoitus tehdä sen jälkeen, kun erään EKP:n toisen tietotekniikan palveluntarjoajan kanssa olisi ensin päästy sopimukseen yhteentoimivuutta koskevista asioista.

10. Vaikka yhteentoimivuudesta ei vielä ole sovittu, EKP on äskettäin päättänyt tehdä sopimuksen valitun palveluntarjoajan kanssa. Edellytyksenä on, että sopimusta varten neuvotellaan seuraamuksista, joita sovelletaan, jos palveluntarjoaja ei täytä velvoitteitaan. Kun otetaan huomioon tietojensäilytysjärjestelmän suuri merkitys varajärjestelmän toiminnan kannalta, tämä päätös vaikuttaa ennenaikaiselta.

Eurotheum-rakennus

11. Henkilöstömäärän kasvun vuoksi EKP päätti vuokrata lisää toimistotiloja Eurotower-rakennuksen läheltä vuoden 2000 puolivälistä alkaen.

12. Saksan verolainsäädännössä EKP:tä ei kohdella yrityksenä, ja tästä syystä EKP:n maksama vuokra perustuu arvonlisäveron sisältäviin vuokranantajan

pääomakustannuksiin. Uusien toimistotilojen tapauksessa lisäkustannukset ovat 616 000 euroa vuodessa. Tilanne on todennäköisesti ollut jo vuosia sama myös EKP:n Eurotower-rakennuksesta maksaman vuokran osalta. Voidaan kysyä, onko tilanne Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan mukainen, sillä siinä toimielimet, EKP mukaan luettuna, on vapautettu kansallisten verojen maksamisesta. EKP on keskustellut tästä ongelmasta Saksan liittotasavallan valtiovarainministeriön kanssa.

Euro 2002 -tiedotuskampanja

13. Euro 2002 -tiedotuskampanjan päätavoitteet ovat:

- totuttaa yleisö vähitellen euroseteleiden ja -kolikoiden käyttöön, jotta se suhtautuisi niihin myönteisesti
- auttaa yleisöä tunnistamaan eurosetelit ja -kolikot (antaa tietoja niiden turvallisuusominaisuuksista)
- näyttää kauppojen kassanhoitajille ja pankkivirkailijoille, kuinka mahdolliset väärennetyt eurosetelit voidaan tunnistaa nopeasti ja luotettavasti.

14. Virallisessa lehdessä julkaistiin helmikuussa 1999 ilmoitus rajoitetusta tarjouskilpailusta, joka koski kampanjan suunnittelua euroseteleiden tunnettuuden lisäämiseksi. Tähän kuului sovitun kampanjan laatimisen koordinointi ja toteutus vuosina 2000, 2001 ja 2002. Päämääränä oli saada euroalueen kaikkien maiden kansalaiset ja uusia seteleitä työssään tai muuten säännöllisesti käsittelevät euroalueen ulkopuolisten maiden kansalaiset tunnistamaan viralliset eurosetelit.

15. Yhteensä 39 yritystä vastasi kiinnostuksenilmaisupyyntöön. Alustavien yhteydenottojen perusteella valittiin yhdeksän yritystä, joita pyydettiin laatimaan esitys, jossa ne kertovat esitystään tukevan aineiston avulla yksityiskohtaisesti, miten ne toteuttaisivat kampanjan onnistuneesti.

16. Kolme yritystä valittiin kilpailun viimeiseen vaiheeseen. Niille kerrottiin, että hankkeesta aiheutuu EKP:lle arviolta 20–30 miljoonan euron kustannukset. Tämä ei sisältänyt televisiomainontaa parhaaseen katseluaikaan. Esityksessä oli oltava karkea arvio Euroopan laajuisen kampanjan toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista sekä yksityiskohtaiset tiedot kaikista palkkioista ja yrityksen sisäisistä tuotantokustannuksista. Kirjallisten selostusten lisäksi asia esitettiin erikseen suullisesti kullekin kolmelle ehdokkaalle. Tässä menettelyn viimeisessä osassa oli vaarana, etteivät tarjouksentekijät saisi yhtäläisiä tietoja.

17. Tarjouksentekijöiden kesken ei ollut suuria hintaeroja. Tämä johtui osaksi siitä, että viimeiseen vaiheeseen osallistuneille yrityksille oli annettu kaksi vaihtoehtoista ohjelman kustannuksia koskevaa ylärajaa: joko 50 miljoonaa euroa tai 80 miljoonaa euroa.

18. Lokakuussa 1999 12-henkinen valintalautakunta suositteli alihankkijaa vertailevan arviointitaulukon perusteella. Taulukko sisälsi erilaisia arviointiperusteita kuin tarjouspyyntöilmoitus (esimerkiksi aiheutta koskevan yleisen tuntemuksen sijasta arvioitiin työskentelyn sujuvuutta toimiston kanssa (*human/personal contact*)).

19. EKP:n neuvosto päätti 18. marraskuuta 1999, ettei eurokampanjaa sisällytetäisi EKP:n budjettiehdotukseen. Maaliskuussa 2000 hyväksyttiin kuitenkin vuoden 2000 täydentävä budjetti, johon sisältyi 14,5 miljoonan euron määrärahat kampanjoita varten.

20. Tarjouskilpailun voitti Pariisin pörssissä noteerattu osakeyhtiö. Sopimus tehtiin kuitenkin Alankomaissa rekisteröidyn yrityksen kanssa. Sopimuksessa ei mainita syytä siihen, miksi alkuperäinen hakija vaihdettiin toiseen alihankkijaan. Myöskään missään EKP:n asiakirjassa ei ollut tietoja muutoksen syystä, toisen yrityksen omistusrakenteesta, hankintasopimuksen tekemistä koskevien sääntöjen perusteluista tai siitä, että johtokunta ja neuvosto olisivat hyväksyneet muutoksen.

21. Mediasuunnittelun ja mainostilan ja -ajan ostamisen oli tarkoitus tapahtua vuonna 2000, jolloin olisi pitänyt laatia ja kehittää mediaohjelma ja aloittaa neuvottelut. EKP päätti lopulta huhtikuussa 2001, kuinka paljon rahaa mediakampanjaan käytettäisiin kussakin jäsenvaltiossa, ja tämän jälkeen voitiin aloittaa tiedotusvälineiden valintamenettely.

Seuranta

Työntekijöiden rekrytointia ja ylentämistä koskevat säännöt ja menettelyt

22. Rekrytointisääntöjä sekä ylentämistä ja lisäpalkkaa koskevat hallinnolliset kiertokirjeet tulivat voimaan kesäkuussa 2001.

Omaisuuksien fyysisen inventointijärjestelmän heikkoudet

23. Tilintarkastustuomioistuimen aikaisemmissa kertomuksissa johtoa on kehoitettu kiinnittämään huomiota aineellista käyttöomaisuutta koskevan luotettavan omaisuusluettelon puuttumiseen. Sen sijaan, että käytettäisiin yhtä ainoata fyysistä inventointijärjestelmää, omaisuusluettelon seuranta on eri osastojen vastuulla. Fyysisiä omaisuusluetteloita, jotka otettiin käyttöön vasta vuoden 2000 lopussa, on tarkoitus laatia vain kolmen vuoden välein. ERI:n/EKP:n vuodesta 1998 lähtien ostamia tulostimia ja salkkumikroja ei ole seurattu. Erään hallinnollisen kiertokirjeen mukaan vastuu käyttöomaisuuden turvallisuudesta on yksittäisillä johtajilla. Mitään yleiskatsausta tilanteesta ei ole saatavilla.

PÄÄTELMÄT

24. Tilikautta 1999 koskevassa kertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin totesi, että ”budjettiennusteiden laatimista sekä budjettihallintoa olisi parannettava huomattavasti, jotta budjettia voitaisiin käyttää tehokkaana

valvonta- ja hallinnointivälineenä”⁴. Vuonna 1999 budjetin käyttöaste oli hankkeiden osalta 83 prosenttia ja koko budjetin osalta 80 prosenttia, mutta vuonna 2000 se oli hankkeiden osalta vain 48 prosenttia alkuperäisestä budjetista ja 69 prosenttia syyskuussa tarkistetusta budjetista. Kokonaismenot vuonna 2000 olivat 200 miljoonaa euroa, eli 88 prosenttia tarkistetusta 227 miljoonan euron budjetista ja 75 prosenttia alkuperäisestä 267 miljoonan euron budjetista.

25. EKP päätti vuonna 1999 käynnistää tiedotuskampanjan euron käyttöönoton tukemiseksi vuonna 2002. Kampanjan sisältöä ja kustannuksia ei määritelty selkeästi, joten alihankkijan valitsemiseksi ei ollut olemassa tyydyttävää ja puolueetonta perustaa.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 26. syyskuuta 2001 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tilintarkastustuomioistuimen presidentin Jan O. Karlssonin
poissa ollessa

Bernhard Friedmann
presidentin sijainen

⁴ EYVL C 47, 13.2.2001, kohta 11.

Taulukko 1 – EKP:n talousarvio vuosina 1999 ja 2000

(milj. EUR)

Tarkoitus	1999			2000					
	Talousarvio	Toteutuneet määrät	%	Alkuperäinen talousarvio	Tarkistettu talousarvio 31.3.	Tarkistettu talousarvio syyskuu	Toteutuneet määrät 31.12.	% syyskuun tarkistetusta talousarviosta	% alkuperäisestä talousarviosta
Toiminnalliset yksiköt	162	129	80%	190	191	168	163	97%	86%
Hankkeet	27	23	83%	77	98	54	37	69%	48%
Varaus ennakoimattomia menoja varten	-	-	-	-	-	5	-	-	-
Yhteensä	190	152	80%	267	289	227	200	88%	75%
Lähde: EKP.									

**EUROOPAN KESKUSPANKIN VASTAUS EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN RAPORTTIIN
EUROOPAN KESKUSPANKIN TILIKAUDEN 2000 HALLINNON TEHOKKUUDEN TARKASTUKSESTA**

Euroopan keskuspankki (EKP) on vastaanottanut Euroopan tilintarkastustuomioistuimen raportin ja tarkastellut siinä esitettyjä seikkoja.

7. EKP yhtyy tilintarkastustuomioistuimen huomioon, että EKP:llä ei valitettavasti ole ollut mahdollisuutta toteuttaa kaikkia vuodelle 2000 suunniteltuja hankkeita, mutta korostaa katsovansa, että budjetti, jossa on otettu huomioon kaikkien suunniteltujen hankkeiden laajuus ja suuruus, on tehokas hallinnollinen työkalu päätettäessä tarkasta budjettikatosta. Kuten EKP:n vuoden 2000 vuosikertomuksesta selviää, kulutusta valvotaan monin tavoin.

9. Projektisuunnitelmaan kuului, että ennen päätöstä toimintaympäristön viimeistelystä oli varmistettava tyydyttävien järjestelyjen aikaansaaminen ongelmatilanteita varten myös tilanteessa, jossa palveluntarjoajia on useampia. Olisi ollut toivottavaa, että tietotekniikan palveluntarjoajat ja yhteisen tietojensäilytysjärjestelmän toimittaja olisivat saaneet aikaan kattavan sopimuksen järjestelmien yhteentoimivuudesta. Vaikka yhdessä tapauksessa tähän ei yrityksistä huolimatta päästy, aikaansaatu tukijärjestelmä todettiin riittäväksi.

10. On muistettava, että sopimukset tehtiin vasta sen jälkeen, kun ensin oli pyritty riskien minimoimiseen. Ne riskit, joita aikaansaatu tukijärjestelmä ei kata, on todettu riittävän pieniksi, jotta niiden olemassaolo voidaan hyväksyä.

16. Viimeiseen vaiheeseen valituille kolmelle yritykselle tarjottiin mahdollisuus pyytää tarkennusta EKP:n selostuksessa annettuihin tietoihin. Tapaamiset yritysten kanssa järjestettiin erikseen, mutta kaikille lähetettiin yhteisesti muistio, jossa käsiteltiin eniten keskustelua herättäneitä aiheita.

18. Vertailevan arviointitaulukon arviointiperusteet olivat kaikki perusteltuja ja sisältyivät ajatukseltaan tarjouspyyntöilmoituksessa julkaistuihin.

19. EKP:n neuvosto päätti marraskuussa 1999 yleisestä budjettikatosta hankkeelle kolmen vuoden ajanjaksolla. Vuosikohtaiset tarpeet eivät tuolloin olleet tiedossa. Tilikauden 2000 määrärahat sisällytettiin EKP:n budjettiin lisäbudjetin kautta ja vasta sen jälkeen, kun tarpeet oli vahvistettu. EKP katsoo toimineensa varovaisuusperiaatteen mukaisesti.

20. Tarjouskilpailun voitti kansainvälinen yhtiö, jonka yhtiörakenteessa emoyhtiö (ranskalainen osakeyhtiö) laatii yritysstrategiat ja valvoo niitä ja tytäryhtiöiden toiminta on joko kansallisella pohjalla tai erityisosaamiseen perustuvaa. Mainonta- ja tiedotuskampanjat, joissa on vaaditunlainen ylikansallinen ulottuvuus, kuuluvat sen tytäryhtiön (alankomaalainen osakeyhtiö) vastuualueeseen, jonka kanssa sopimus tehtiin. Tytäryhtiö toimii emoyhtiön valvonnassa. Tarjouskilpailun yhteydessä EKP oli logistisista syistä yhteydessä emoyhtiöön, mutta alusta pitäen oli selvää, että Euro 2002 - tiedotuskampanjan tiedotusstrategioiden kehittäminen annettaisiin tytäryhtiön tehtäväksi.

21. Mediaohjelma voitiin hyväksyä vasta, kun kampanjan ulkoasu oli viimeistelty ja laadullisen tutkimuksen toinen vaihe saatiin päätökseen (tammikuussa 2001). Yrityksen asiantuntijoiden suosituksesta neuvottelut mediaohjelmasta aloitettiin helmikuussa 2001 (kansainvälinen ohjelma) ja huhtikuussa 2001 (kansallinen ohjelma).

23. Yksittäisten salkkumikrojen käyttöä ei ole seurattu keskitetysti. Asia otetaan käsittelyyn yksittäisten johtajien kanssa. Vuodelle 2002 ehdotetaan hanketta tietoteknisen käyttöomaisuuden yleisvalvontajärjestelmän toteuttamiseksi.

24. Tilikaudella 2000 hankkeisiin budjetoiduista mutta käyttämättä jääneistä varoista suurin osa jäi käyttämättä neljässä suuressa hankkeessa (yhteensä hankkeita oli 38). On muistettava, että vaikka jossakin hankkeessa käytettäisiin tilikauden kuluessa vähemmän varoja kuin mitä hankkeelle budjetissa on varattu, tai vaikka osa hankkeesta jäisi toteutettavaksi seuraavalla tilikaudella, se ei vielä automaattisesti tarkoita, että hanke olisi venymässä yli suunniteltujen aikarajojen tai että siihen kokonaisuudessaan käytettäisiin varoja suunniteltua enemmän tai vähemmän.

Tilintarkastustuomioistuimen esittämien käyttöasteiden suhteen halutaan todeta, että EKP:n budjettia vuodelle 2000 korjattiin varainhoitovuoden puolivälin budjettitarkistuksen seurauksena. Tämä korjaus oli tilintarkastustuomioistuimen tilikautta 1999 koskevassa raportissa esitetyn ehdotuksen mukainen.

25. Kun tavoitteet oli määritelty selkeästi (ks. kappale 13), alihankkijoita kilpailuttamalla pyrittiin saavuttamaan paras mahdollinen suhde sisällön ja kustannusten välillä.