

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEDSTAWIONE PRZEZ TRYBUNAŁ PARLAMENTOWI EUROPEJSKIEMU I RADZIE

(2007/C 274/02)

- I. Na mocy postanowień art. 248 traktatu WE Trybunał zbadał
- a) „Ostateczne roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” ⁽¹⁾ składające się ze „skonsolidowanego sprawozdania finansowego” ⁽²⁾ oraz ze „skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu” ⁽³⁾ za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2006 r., jak również
 - b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń zgodnie z przepisami prawa Wspólnot Europejskich.

Zadania kierownictwa

II. Na mocy art. 268–280 traktatu oraz rozporządzenia finansowego, kierownictwo ⁽⁴⁾ odpowiada za przygotowanie i rzetelne przedstawienie „Ostatecznego rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich” oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw:

- a) W zakres obowiązków kierownictwa w związku z „Ostatecznym rocznym sprawozdaniem finansowym Wspólnot Europejskich” wchodzi opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej niezbędnych do przygotowania i rzetelnego przedstawienia sprawozdań finansowych wolnych od istotnych nieprawidłowości wynikających z nadużyć lub błędów, a także wybór i stosowanie właściwych zasad rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji ⁽⁵⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych odpowiednich do okoliczności. Na mocy art. 129 rozporządzenia finansowego Komisja zatwierdza „Ostateczne roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” po skonsolidowaniu go przez księgowego Komisji na podstawie informacji dostarczonych przez pozostałe instytucje ⁽⁶⁾ i organy ⁽⁷⁾. Do skonsolidowanych sprawozdań księgowy Komisji dołącza także oświadczenie, w którym stwierdza między innymi, że uzyskał wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w tych sprawozdaniach informacji na temat sytuacji finansowej Wspólnot Europejskich we wszystkich istotnych aspektach.

⁽¹⁾ „Ostateczne roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” stanowi tom I sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2006.

⁽²⁾ „Skonsolidowane sprawozdanie finansowe” składa się z bilansu, rachunku zysków i strat (łącznie ze sprawozdaniem netto dotyczącym segmentów działalności), rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz podsumowania istotnych zasad rachunkowości i innych informacji dodatkowych.

⁽³⁾ „Skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu” składają się ze skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu i podsumowania zasad budżetowych oraz innych informacji dodatkowych.

⁽⁴⁾ Na poziomie instytucji i organów europejskich kierownictwo stanowią członkowie instytucji, dyrektorzy agencji, oddelegowani i subdelegowani urzędnicy zatwierdzający, księgowi oraz kadra kierownicza jednostek ds. finansowych, audytu wewnętrznego lub kontroli. Na poziomie państw członkowskich i państw beneficjentów kierownictwo stanowią urzędnicy zatwierdzający, księgowi oraz kadra kierownicza instytucji płatniczych, jednostek certyfikujących i agencji wdrażających.

⁽⁵⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego Komisji opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych — na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) / Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym „skonsolidowane sprawozdanie finansowe” za rok budżetowy 2006 sporządzone jest po raz drugi na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji, stanowiących przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Wspólnot, natomiast „skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu” nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych.

⁽⁶⁾ Przed przyjęciem sprawozdań finansowych przez instytucje ich księgowi je podpisują, zaświadczając tym samym, że mają wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w sprawozdaniach informacji na temat sytuacji finansowej danej instytucji (art. 61 rozporządzenia finansowego).

⁽⁷⁾ Końcowe sprawozdania roczne są sporządzane przez dyrektorów organów i wysyłane do księgowego Komisji wraz z opiniami zarządów poszczególnych organów. Ponadto księgowi instytucji podpisują je, zaświadczając tym samym, że uzyskali wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w sprawozdaniach informacji na temat sytuacji finansowej danego organu (art. 61 rozporządzenia finansowego).

c) Sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wykonywania budżetu. W przypadku bezpośredniego zarządzania scentralizowanego zadaniami wykonawczymi zajmują się departamenty Komisji. W przypadku zarządzania dzielonego zadania te są przekazywane państwom członkowskim, w ramach zarządzania zdecentralizowanego — krajom trzecim, a w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego — innym organom. W przypadku wspólnego zarządzania natomiast zadania wykonawcze są rozdzielone między Komisję a organizacje międzynarodowe (art. 53–57 rozporządzenia finansowego). Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom oraz, w razie konieczności, wszczęcia postępowania sądowego w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń Wspólnot Europejskich (art. 274 traktatu).

Zadania kontrolera

III. Zadaniem Trybunału jest, na podstawie przeprowadzonej przez niego kontroli, przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Oprócz przypadku opisanego w pkt IV Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z „Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej” oraz „Kodeksem etyki” IFAC i INTOSAI w takim zakresie, w jakim mają one zastosowanie w kontekście wspólnotowym. Zgodnie z tymi standardami Trybunał zobowiązany jest planować i przeprowadzać kontrolę w celu uzyskania wystarczającej pewności, że „Ostateczne roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” jest wolne od istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są, jako całość, legalne i prawidłowe.

IV. W przypadku dochodów zakres prac kontrolnych Trybunału był ograniczony. Przed wszystkim zasoby własne oparte na VAT i DNB bazują na makroekonomicznych statystykach wynikających z danych, których Trybunał nie może bezpośrednio skontrolować. Ponadto kontrola tradycyjnych zasobów własnych nie może objąć przywozów, które nie podlegały nadzorowi celnemu.

V. W kontekście opisanym w pkt III w zakres kontroli wchodzi procedura mająca na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od jego oceny ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa Wspólnot Europejskich, bez względu na to, czy nieprawidłowości te wynikają z nadużyć, czy z błędów. Podczas dokonywania oceny ryzyka w celu opracowania procedur kontroli odpowiednich do okoliczności, kontroler bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej istotny dla przygotowania i rzetelnego przedstawienia ostatecznego sprawozdania skonsolidowanego oraz systemy nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. W tym kontekście kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz zasadność dokonanych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji ostatecznego skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznych sprawozdań z działalności.

VI. Trybunał uznał, że uzyskane dowody kontroli są wystarczające i właściwe, aby stanowić podstawę poświadczenia wiarygodności.

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VII. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji wynikających z kwestii poruszonych w pkt VIII, „Ostateczne roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Wspólnot na dzień 31 grudnia 2006 r. oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji.

VIII. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała błędy w kwotach zarejestrowanych w systemach księgowych jako faktury/zestawienia poniesionych wydatków oraz prefinansowanie. Skutkiem tych błędów jest zawyżenie kwoty zobowiązań o około 201 mln EUR oraz łącznej kwoty długo- i krótkoterminowego prefinansowania o około 656 mln EUR.

IX. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt VII, Trybunał odnotowuje, że — ze względu na złożoność systemu zarządzania finansami i pomimo wprowadzonych ulepszeń — uchybienia w systemach rachunkowości niektórych instytucji i dyrekcji generalnych Komisji nadal zagrażają jakości informacji finansowych (głównie w zakresie zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego oraz świadczeń pracowniczych). W związku z tym po przedstawieniu wstępnej wersji sprawozdania dokonano pewnej liczby korekt.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

X. W opinii Trybunału dochody, zobowiązania i płatności w zakresie wydatków administracyjnych oraz strategii przedakcesyjnej, z wyjątkiem programu SAPARD, a także te płatności w ramach działań zewnętrznych, nad którymi bezpośrednią kontrolę sprawują przedstawicielstwa Komisji, wolne są od istotnych błędów. W tych obszarach systemy nadzoru i kontroli zostały wdrożone w sposób zapewniający odpowiednie zarządzanie ryzykiem. Ponadto w przypadku wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) kontrola Trybunału wykazała, że Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS), jeśli jest prawidłowo stosowany, zwłaszcza w odniesieniu do systemu płatności jednolitych, skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków.

XI. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt X, Trybunał podkreśla, że w zakresie strategii przedakcesyjnej we wszystkich programach i instrumentach na poziomie organizacji wdrażających w państwach, które niedawno przystąpiły do UE i w państwach kandydujących nadal utrzymuje się znaczne ryzyko.

XII. W opinii Trybunału, w pozostałych obszarach wydatków, płatności są nadal, choć w różnym stopniu, w istotnym zakresie obciążone błędami, a Komisja oraz państwa członkowskie i inne państwa beneficjenci powinny w dalszym ciągu dokładać starań w celu wdrożenia odpowiednich systemów nadzoru i kontroli, tak aby lepiej radzić sobie z powiązaniem z nimi ryzykiem. Dotyczy to następujących obszarów: wspólnej polityki rolnej, działań strukturalnych, polityk wewnętrznych oraz działań zewnętrznych.

- a) Jeśli chodzi o wydatki w ramach WPR, Trybunał stwierdził wyraźne obniżenie szacowanego ogólnego poziomu błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń. Jednakże poziom ten nadal utrzymuje się tuż ponad progiem istotności. W przypadku dotacji w ramach WPR nieobjętych systemem IACS systemy rozliczeń i kontrole po dokonaniu płatności pozwalają na uzyskanie ograniczonej pewności co do zgodności z przepisami wspólnotowymi. Ponadto wnioski o pomoc UE zwykle nie są kontrolowane na miejscu przez niezależne organy odpowiedzialne za certyfikację rozliczeń agencji płatniczych.
- b) W odniesieniu do działań strukturalnych Trybunał zaobserwował, że systemy kontroli w państwach członkowskich są na ogół nieskuteczne lub umiarkowanie skuteczne, a Komisja prowadzi tylko umiarkowanie skuteczny nadzór służący zmniejszeniu ryzyka, że systemy kontroli w państwach członkowskich nie zapobiegą zawyżonemu lub niekwalifikowalnemu wydatkom. Dlatego zwroty wydatków na rzecz projektów w ramach polityk strukturalnych są obciążone istotnymi błędami.
- c) W dziedzinie polityk wewnętrznych kontrola Trybunału wykazała, że systemy nadzoru i kontroli nie zmniejszają w wystarczającym stopniu nieodłącznego ryzyka zwrotu zawyżonych kosztów, co powoduje istotny poziom błędów w płatnościach na rzecz beneficjentów.
- d) W obszarze działań zewnętrznych, pomimo ulepszeń wprowadzonych do systemów nadzoru i kontroli Komisji, stwierdzono istotny poziom błędów na poziomie organizacji wdrażających, spowodowany utrzymującymi się uchybieniami w systemach mających służyć zapewnieniu legalności i prawidłowości transakcji na tym poziomie.

XIII. Trybunał podkreśla, że kontrole w obszarze wydatków w ramach WPR, działań strukturalnych i polityk wewnętrznych wykazały, iż złożone lub niejasne kryteria kwalifikowalności, bądź złożone wymogi prawne mają znaczący wpływ na legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Na przykład, ze względu na często skomplikowane warunki kwalifikowalności, działania agrośrodowiskowe w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich są narażone na znacznie częstsze występowanie błędów niż część wydatków WPR niezwiązanych z rozwojem obszarów wiejskich.

XIV. Trybunał odnotowuje ulepszenia wprowadzone przez Komisję w zakresie jej ram kontroli wewnętrznej oraz ich pozytywne oddziaływanie na ocenę funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli oraz wpływu stosownych zastrzeżeń na stopień pewności określany w oświadczeniach dyrektorów generalnych Komisji. Jednakże Trybunał nadal stwierdza uchybienia w tych ocenach, w szczególności w kwestii wpływu, jaki mają one na pewność co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Dnia 27 września 2007 r.

Hubert WEBER

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luksemburg