

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEDSTAWIONE PRZEZ TRYBUNAŁ PARLAMENTOWI EUROPEJSKIEMU I RADZIE

(2009/C 273/02)

I. Na mocy postanowień art. 248 Traktatu WE Trybunał zbadał:

- a) „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” składające się ze „skonsolidowanego sprawozdania finansowego”⁽¹⁾ oraz ze „skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu”⁽²⁾ za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2008 r., jak również
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań.

Zadania kierownictwa

II. Na mocy art. 268-280 Traktatu oraz rozporządzenia finansowego, kierownictwo⁽³⁾ odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację „Rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich” oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw:

- a) Zadania kierownictwa w zakresie „rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich” obejmują: opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej związanych ze sporządzeniem i rzetelną prezentacją sprawozdania finansowego wolnego od istotnych nieprawidłowości wynikających czy to z nadużyć, czy z błędów, a także wybór i stosowanie właściwych metod rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji⁽⁴⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych stosownie do okoliczności. Na mocy art. 129 rozporządzenia finansowego Komisja za twierdza „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” po skonsolidowaniu go przez księgowego Komisji na podstawie informacji dostarczonych przez pozostałe instytucje⁽⁵⁾ i organy⁽⁶⁾. Do skonsolidowanego sprawozdania finansowego księgowy Komisji dołącza 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.
- b) 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 finansowym 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).

(1) „Skonsolidowane sprawozdanie finansowe” składa się z bilansu, rachunku dochodów i wydatków, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz podsumowania istotnych zasad rachunkowości i innych informacji dodatkowych (łącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności).

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

(3) Na poziomie instytucji i organów europejskich kierownictwo stanowią członkowie instytucji, dyrektorzy agencji, oddelegowani i subdelegowani urzędnicy zatwierdzający, księgowi oraz kadra kierownicza działów 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.

(4) 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 2008 jest przygotowywane (jak ma to miejsce od roku budżetowego 2005) na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji, stanowiących przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Wspólnot, natomiast „skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu” nadal opiera się głównie na przepływach pieniężnych.

(5) Przed przyjęciem sprawozdań finansowych przez instytucje ich księgowi je podpisują, zaświadczać 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).

(6) Sprawozdania roczne są sporządzane przez dyrektorów organów i wysyłane do księgowego Komisji wraz z opiniami zarządów poszczególnych organów. Ponadto księgowi organów podpisują je, zaświadczać 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).

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. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki wydanymi przez IFAC oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI w takim zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie w kontekście Wspólnoty Europejskiej. Standardy te wymagają, aby Trybunał zaplanował i przeprowadził kontrolę, w taki sposób aby uzyskać wystarczającą pewność, że „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” nie zawiera istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

IV. W zakres kontroli wchodzi procedura mająca na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym 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 skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa Wspólnot Europejskich, wynikających czy to z nadużyć, czy z błędów. Dokonując oceny ryzyka w celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności, kontroler bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej związany ze sporządzaniem i rzetelną prezentacją skonsolidowanego sprawozdania finansowego oraz systemu nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych metod rachunkowości oraz racjonalność dokonanych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznych sprawozdań z działalności.

V. Jeśli chodzi o „Dochody”, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej (VAT) i dochodzie narodowym brutto (DNB) jako punkt wyjścia bierze się otrzymanie przez Komisję zagregowanych danych makroekonomicznych przygotowanych przez państwa członkowskie, po czym ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu uwzględnienia ich w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego i otrzymania wkładów państw członkowskich. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych oraz analizuje przepływ opłat celnych pod nadzorem celnym do momentu ujęcia tych kwot w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego i otrzymania ich przez Komisję.

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 „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Wspólnot na dzień 31 grudnia 2008 r. oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji.

VIII. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt VII, Trybunał odnotowuje, że uchybienia w systemach rachunkowości, które są po części spowodowane złożonością ram prawnych i finansowych, nadal zagrażają jakości informacji finansowych niektórych dyrekcji generalnych Komisji (zwłaszcza w odniesieniu do prefinansowania, związanych z nim kwestii rozdzielania okresów sprawozdawczych oraz faktur/zestawień poniesionych wydatków), a także odnoszących się do aktywów trwałych europejskiego programu satelitarnego Galileo.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

IX. W opinii Trybunału „Dochody” i „Zobowiązania” we wszystkich grupach polityk oraz płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2008 r. w ramach grup polityk „Edukacja i obywatelstwo” oraz „Wydatki administracyjne i inne” są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe.

X. W opinii Trybunału:

- a) płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2008 r. w odniesieniu do grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”, z wyjątkiem rozwoju obszarów wiejskich, są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe. W ramach tej grupy polityk Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) zasadniczo jest nadal skuteczny. Konieczne jest rozwiązanie pewnych kwestii w niektórych dziedzinach, szczególnie w kontekście rozwoju obszarów wiejskich, w celu ograniczenia ryzyka występowania nieprawidłowych wydatków oraz
- b) płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2008 r. w ramach grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”, z wyjątkiem wydatków związanych z Szóstym programem ramowym badań i rozwoju technologicznego (6. PR), są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe. W ramach tej grupy polityk, w obszarze polityki „Przedsiębiorstwa” systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne w zapobieganiu błędom lub wykrywaniu i korygowaniu ich, głównie z powodu uchybień dotyczących 6. PR.

XI. W opinii Trybunału w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2008 r. w ramach grup polityk: „Spójność”, „Badania naukowe, energia i transport” oraz „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” występuje istotny poziom błędu, który jest jednak zróżnicowany. W ramach innych grup polityk systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne w zapobieganiu zwrotom zawyżonych lub niekwalifikowalnych kosztów lub wykrywaniu i korygowaniu ich. W ramach grupy polityk „Spójność” systemy państw członkowskich służące do korygowania błędów wykrytych w ramach krajowych kontroli są w większości przypadków co najmniej częściowo skuteczne.

XII. Trybunał ponownie stwierdza, że skomplikowane lub niejasne wymogi prawne (takie jak np. kryteria kwalifikowalności) mają znaczący wpływ na legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw wydatków w następujących grupach polityk: „Rolnictwo i zasoby naturalne”, zwłaszcza w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, „Spójność”, „Badania naukowe, energia i transport” oraz w ramach grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”, w szczególności w zakresie wydatkowa związanych z 6. PR.

XIII. Trybunał odnotowuje dalszą poprawę systemów nadzoru i kontroli w Komisji, zwłaszcza pod względem wpływu przedstawianych zastrzeżeń na pewność, jaką można uzyskać z oświadczeń dyrektorów generalnych oraz pod względem większej zgodności tych oświadczeń z ustaleniami Trybunału. Trybunał zauważa jednak, że Komisja nadal nie jest w stanie wykazać, że jej działania zmierzające do poprawy systemów nadzoru i kontroli były skuteczne w zakresie ograniczania ryzyka błędu w grupach polityk i działaniach, o których mowa w pkt IX i XI.

24 września 2009 r.

Vítor Manuel DA SILVA CALDEIRA

Prezes

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