

ΔΗΛΩΣΗ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

(2008/C 287/02)

I. Δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 248 της συνθήκης, το Συνέδριο εξέτασε:

α) τους «οριστικούς ετήσιους λογαριασμούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» ⁽¹⁾, οι οποίοι περιλαμβάνουν τις «ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις» ⁽²⁾ και τις «ενοποιημένες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού» ⁽³⁾ για το οικονομικό έτος που έκλεισε στις 31 Δεκεμβρίου 2007· και

β) τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται οι εν λόγω λογαριασμοί.

Ευθύνη της διοίκησης

II. Σύμφωνα με τα άρθρα 268 έως 280 της συνθήκης και το δημοσιονομικό κανονισμό, η διοίκηση ⁽⁴⁾ είναι υπεύθυνη για την κατάρτιση και την ορθή παρουσίαση των «ετήσιων λογαριασμών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», καθώς και για τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται:

α) η διοίκηση ευθύνεται, σε ό,τι αφορά τους «ετήσιους λογαριασμούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»: για το σχεδιασμό, την εκτέλεση και τη διατήρηση του εσωτερικού ελέγχου ως προς την κατάρτιση και την ορθή παρουσίαση των οικονομικών καταστάσεων, χωρίς σοβαρές ανακρίβειες, είτε λόγω απάτης είτε λόγω σφάλματος· για την επιλογή και την εφαρμογή των ενδεδειγμένων πολιτικών στον τομέα της λογιστικής, βάσει των λογιστικών κανόνων που θεσπίζει ο υπόλογος της Επιτροπής ⁽⁵⁾· και για τη διατύπωση λογιστικών εκτιμήσεων, εύλογων υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 129 του δημοσιονομικού κανονισμού, η Επιτροπή εγκρίνει τους «ετήσιους λογαριασμούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» έπειτα από την ενοποίησή τους από τον υπόλογο της Επιτροπής, βάσει των στοιχείων που διαβιβάζουν τα άλλα θεσμικά όργανα ⁽⁶⁾ και οργανισμοί ⁽⁷⁾, και συντάσσει σημείωση, η οποία συνοδεύει τους ενοποιημένους λογαριασμούς, στην οποία δηλώνεται, μεταξύ άλλων, ότι ο υπόλογος έχει αποκομίσει εύλογη βεβαιότητα ότι οι εν λόγω λογαριασμοί απεικονίζουν πιστά και ακριβοδικαία την οικονομική κατάσταση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από κάθε σημαντική άποψη·

⁽¹⁾ Οι «ετήσιοι λογαριασμοί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» παρουσιάζονται στον τόμο I των ετήσιων λογαριασμών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για το οικονομικό έτος 2007.

⁽²⁾ Οι «ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις» περιλαμβάνουν τον ισολογισμό, το λογαριασμό οικονομικού αποτελέσματος (συμπεριλαμβανομένων των πληροφοριών κατά τομέα), τον πίνακα ταμειακών ροών, την κατάσταση μεταβολών του καθαρού ενεργητικού καθώς και περίληψη των σημαντικών πολιτικών στον τομέα της λογιστικής και άλλων επεξηγηματικών σημειώσεων.

⁽³⁾ Οι «ενοποιημένες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού» περιλαμβάνουν τις ενοποιημένες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και περίληψη των αρχών του προϋπολογισμού και άλλων επεξηγηματικών σημειώσεων.

⁽⁴⁾ Σε επίπεδο ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και οργανισμών, στη διοίκηση περιλαμβάνονται τα μέλη των θεσμικών οργάνων, οι διευθυντές των οργανισμών, οι κύριοι και δευτερεύοντες διατάκτες, οι υπόλογοι και το υψηλόβαθμο προσωπικό των οικονομικών μονάδων, καθώς και των μονάδων ελέγχου και εσωτερικού ελέγχου. Σε επίπεδο κρατών μελών ή δικαιούχων χωρών, στη διοίκηση περιλαμβάνονται οι διατάκτες, οι υπόλογοι και το υψηλόβαθμο προσωπικό των αρμόδιων για τις πληρωμές αρχών, των οργανισμών πιστοποίησης και των εκτελεστικών οργανισμών.

⁽⁵⁾ Οι λογιστικοί κανόνες που εξέδωσε ο υπόλογος της Επιτροπής είναι εμπνευσμένοι από τα διεθνή λογιστικά πρότυπα για το δημόσιο τομέα (IPSAS) που εκδίδει η Διεθνής Ομοσπονδία Λογιστών (International Federation of Accountants) ή, ελλείψει αυτών, από τα διεθνή λογιστικά πρότυπα (IAS)/διεθνή πρότυπα χρηματοοικονομικής πληροφόρησης (IFRS) που εκδίδει το Συμβούλιο Διεθνών Λογιστικών Προτύπων. Σύμφωνα με το δημοσιονομικό κανονισμό, οι «ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις» για το οικονομικό έτος 2007 καταρτίζονται, (όπως καταρτίστηκαν από το οικονομικό έτος 2005) για δεύτερη φορά βάσει των εν λόγω λογιστικών κανόνων που εξέδωσε ο υπόλογος της Επιτροπής, οι οποίοι αποτελούν προσαρμογή των αρχών της λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση στο ιδιαίτερο κοινοτικό πλαίσιο, ενώ οι «ενοποιημένες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού» εξακολουθούν να βασίζονται κατά κύριο λόγο στις ταμειακές ροές.

⁽⁶⁾ Πριν εγκριθούν οι ετήσιοι λογαριασμοί από τα θεσμικά όργανα, οι υπόλογοι κάθε θεσμικού οργάνου τους υπογράφουν, πιστοποιώντας κατά τον τρόπο αυτό ότι μπορούν εύλογως να υποθέσουν ότι οι εν λόγω λογαριασμοί αποδίδουν αληθή και ακριβή εικόνα της δημοσιονομικής κατάστασης του οργάνου (άρθρο 61 του δημοσιονομικού κανονισμού).

⁽⁷⁾ Οι ετήσιοι λογαριασμοί καταρτίζονται από τους αντίστοιχους διευθυντές και διαβιβάζονται στον υπόλογο της Επιτροπής μαζί με τη γνώμη του οικείου διοικητικού συμβουλίου. Επιπλέον, οι αντίστοιχοι υπόλογοι υπογράφουν τους λογαριασμούς, πιστοποιώντας κατά τον τρόπο αυτό ότι μπορούν εύλογως να υποθέσουν ότι οι εν λόγω λογαριασμοί αποδίδουν αληθή και ακριβή εικόνα της δημοσιονομικής κατάστασης του οργάνου (άρθρο 61 του δημοσιονομικού κανονισμού).

β) ο τρόπος με τον οποίο η διοίκηση ασκεί τις αρμοδιότητές της, όσον αφορά τη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων, εξαρτάται από τη μέθοδο εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Στην περίπτωση της άμεσης κεντρικής διαχείρισης, τα καθήκοντα εκτέλεσης ασκούνται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, τα καθήκοντα εκτέλεσης μεταβιβάζονται στα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διαχείρισης σε τρίτες χώρες και στο πλαίσιο της έμμεσης κεντρικής διαχείρισης σε άλλους οργανισμούς. Στην περίπτωση της από κοινού διαχείρισης, η Επιτροπή και οι διεθνείς οργανισμοί επιμερίζονται τα καθήκοντα εκτέλεσης (άρθρα 53 έως 57 του δημοσιονομικού κανονισμού). Τα καθήκοντα εκτέλεσης πρέπει να συνάδουν με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, και, ως εκ τούτου, απαιτούν σχεδιασμό, εκτέλεση και διατήρηση αποδοτικού και αποτελεσματικού εσωτερικού ελέγχου, καθώς και επαρκή επιτήρηση και ενδεδειγμένα μέτρα για την πρόληψη παρατυπιών και απάτης και, εάν είναι αναγκαίο, νομικές διαδικασίες για την ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ή κακώς χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων. Ανεξαρτήτως της εφαρμοζόμενης μεθόδου εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η Επιτροπή φέρει την τελική ευθύνη για τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται οι λογαριασμοί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο 274 της συνθήκης).

Ευθύνη του ελεγκτή

III. Ευθύνη του Συνεδρίου αποτελεί να προβαίνει προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, βάσει των ελέγχων που διενεργεί, σε δήλωση αξιοπιστίας για την αξιοπιστία των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκειμένων πράξεων. Το Συνέδριο διενήργησε τους ελέγχους του σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και τους κώδικες δεοντολογίας IFAC και INTOSAI, στο μέτρο που είναι εφαρμόσιμα στο ευρωπαϊκό κοινοτικό πλαίσιο. Τα εν λόγω πρότυπα προβλέπουν ότι το Συνέδριο σχεδιάζει και διενεργεί τον έλεγχο για να αποκομίσει εύλογη βεβαιότητα σχετικά με το κατά πόσο οι «ετήσιοι λογαριασμοί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» είναι απαλλαγμένοι από σοβαρές ανακρίβειες και ότι οι πράξεις στις οποίες βασίζονται είναι νόμιμες και κανονικές.

IV. Ένας έλεγχος περιλαμβάνει διαδικασίες με σκοπό να αποκομισθούν αποδεικτικά στοιχεία για τα ποσά και τις γνωστοποιήσεις που περιλαμβάνουν οι ενοποιημένοι λογαριασμοί και για τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται. Η επιλογή των διαδικασιών εξαρτάται από την κρίση του ελεγκτή, συμπεριλαμβανομένης της εκτίμησης των κινδύνων σοβαρών ανακρίβειών στους ενοποιημένους λογαριασμούς και της σημαντικής μη συμμόρφωσης των υποκειμένων πράξεων με ό,τι ορίζει το νομικό πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εξαιτίας είτε απάτης είτε σφάλματος. Κατά την εκτίμηση των εν λόγω κινδύνων, ο ελεγκτής εξετάζει τον εσωτερικό έλεγχο, σχετικά με την κατάρτιση και την ορθή παρουσίαση των ενοποιημένων λογαριασμών, καθώς και τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου που εφαρμόζονται για τη διασφάλιση της νομιμότητας και κανονικότητας των υποκειμένων πράξεων, ούτως ώστε να σχεδιασθούν οι κατάλληλες με τις περιστάσεις διαδικασίες ελέγχου. Ο έλεγχος περιλαμβάνει επίσης αξιολόγηση της καταλληλότητας των ακολουθούμενων λογιστικών πολιτικών και την ευλογοφάνεια των λογιστικών εκτιμήσεων, καθώς και αξιολόγηση της συνολικής παρουσίασης των ενοποιημένων λογαριασμών και των ετήσιων εκθέσεων δραστηριότητας.

V. Στην περίπτωση των εσόδων, η εμβέλεια του ελεγκτικού έργου του Συνεδρίου ήταν περιορισμένη. Κατ' αρχάς, οι ίδιοι πόροι ΦΠΑ και ΑΕΕ βασίζονται σε μακροοικονομικές στατιστικές, των οποίων τα υποκείμενα στοιχεία δεν μπορούν να ελεγχθούν άμεσα από το Συνέδριο και, δεύτερον, οι έλεγχοι των παραδοσιακών ιδίων πόρων δεν μπορούν να καλύψουν τις εισαγωγές που δεν έχουν υπαχθεί στο καθεστώς της τελωνειακής επιτήρησης.

VI. Το Συνέδριο θεωρεί ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που αποκόμισε από τον έλεγχο είναι επαρκή και κατάλληλα να αποτελέσουν τη βάση διατύπωσης της δήλωσης αξιοπιστίας.

Γνώμη για την αξιοπιστία των λογαριασμών

VII. Κατά τη γνώμη του Συνεδρίου οι «ετήσιοι λογαριασμοί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» παρουσιάζουν πιστά, ως προς όλες τις ουσιαστικές πλευρές, την οικονομική κατάσταση των Κοινοτήτων στις 31 Δεκεμβρίου 2007, καθώς και τα αποτελέσματα των πράξεών τους και τις ταμειακές ροές για το έτος που έκλεισε την ημερομηνία αυτή, σύμφωνα με τις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού, καθώς και τους λογιστικούς κανόνες που θέσπισε ο υπόλογος της Επιτροπής.

VIII. Χωρίς να θέτει υπό αμφισβήτηση τη γνώμη που διατυπώνεται στο σημείο VII, το Συνέδριο επισημαίνει ότι, οι αδυναμίες στα λογιστικά συστήματα, οι οποίες οφείλονται εν μέρει στο πολύπλοκο νομικό και δημοσιονομικό πλαίσιο, εξακολουθούν να διακυβεύουν την ποιότητα των οικονομικών πληροφοριακών στοιχείων ορισμένων Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής (ιδίως σε ό,τι αφορά την προχρηματοδότηση, τη διαδικασία διαχωρισμού των οικονομικών ετών και τις δηλώσεις τιμολογίων/δαπανών) και αποκεντρωμένων οργανισμών των οποίων οι λογαριασμοί υπόκεινται σε ενοποίηση [ιδιαίτερα για τα πάγια υλικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής του GNSS⁽¹⁾ (GSA)]. Οι αδυναμίες αυτές οδήγησαν σε ορισμένες διορθώσεις μετά την παρουσίαση των προσωρινών λογαριασμών.

Γνώμη για τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων στις οποίες βασίζονται οι λογαριασμοί

IX. Κατά τη γνώμη του Συνεδρίου, τα έσοδα, οι αναλήψεις υποχρεώσεων και οι πληρωμές για τις «Δαπάνες διοικητικής λειτουργίας και λοιπές δαπάνες» και τις «Οικονομικές και χρηματοδοτικές υποθέσεις», δεν περιέχουν ουσιώδη σφάλματα. Στους εν λόγω τομείς, τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου εφαρμόζονται κατά τρόπο που διασφαλίζει επαρκή διαχείριση του κινδύνου της μη νομιμότητας και της παρατυπίας.

X. Κατά τη γνώμη του Συνεδρίου, στους άλλους τομείς δαπανών, οι πληρωμές εξακολουθούν να επηρεάζονται σημαντικά από σφάλματα, σε διάφορα επίπεδα ωστόσο. Η Επιτροπή, τα κράτη μέλη και άλλες δικαιούχες χώρες πρέπει να καταβάλουν επιπλέον προσπάθεια για την εφαρμογή των κατάλληλων συστημάτων εποπτείας και ελέγχου, με σκοπό τη βελτίωση της διαχείρισης του κινδύνου της μη νομιμότητας και της παρατυπίας. Οι τομείς αυτοί είναι οι ακόλουθοι: «Γεωργία και φυσικοί πόροι», «Συνοχή», «Έρευνα, ενέργεια και μεταφορές», «Εξωτερική βοήθεια», «Ανάπτυξη και διεύρυνση» και «Εκπαίδευση και ιδιότητα του πολίτη».

- α) Στον τομέα «Γεωργία και φυσικοί πόροι», το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι πράξεις που υπόκεινται στις δαπάνες οι οποίες δηλώθηκαν για αυτή την ομάδα πολιτικής επηρεάζονται, στο σύνολό τους, από σημαντικό επίπεδο σφαλμάτων νομιμότητας ή/και κανονικότητας. Βάσει των ελεγκτικών εργασιών του, το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου είναι μόνο μερικώς αποτελεσματικά ώστε να παρέχουν διαβεβαίωση ως προς τη συμφωνία με τους κανόνες της ΕΕ. Εντούτοις, το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΟΣΔΕ) εξακολουθεί να είναι αποτελεσματικό για τον περιορισμό του κινδύνου παράτυπων δαπανών όταν εφαρμόζεται ορθά και όταν εισάγονται στο σύστημα ακριβή και αξιόπιστα δεδομένα.
- β) Στον τομέα «Συνοχή», διαπίστωσε ότι η απόδοση των δαπανών σχετικά με έργα των πολιτικών συνοχής επηρεάζεται από ουσιώδες επίπεδο σφαλμάτων που αφορούν τη νομιμότητα και/ή την κανονικότητα. Το Συνέδριο, βάσει των ελεγκτικών εργασιών του, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το σύστημα εποπτείας της Επιτροπής και τα συστήματα ελέγχου των κρατών μελών είναι γενικά μόνο μερικώς αποτελεσματικά ως προς το να προλαμβάνουν διογκωμένες ή μη επιλέξιμες δαπάνες.
- γ) Στον τομέα «Έρευνα, ενέργεια και μεταφορές», το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι πληρωμές σε ό,τι αφορά την ομάδα πολιτικής επηρεάζονται από σημαντικό επίπεδο σφαλμάτων όσον αφορά τη νομιμότητα και/ή την κανονικότητα. Βάσει των ελεγκτικών εργασιών του, το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα, μολονότι επήλθαν ορισμένες βελτιώσεις, ότι τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου της Επιτροπής είναι μόνο μερικώς αποτελεσματικά ως προς το να μετριάζουν τον κίνδυνο απόδοσης διογκωμένων ή μη επιλέξιμων δαπανών.
- δ) Στον τομέα «Εξωτερική βοήθεια, ανάπτυξη και διεύρυνση», το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι πράξεις που υπόκεινται στις δαπάνες για την ομάδα πολιτικής, επηρεάζονται από σημαντικό επίπεδο σφαλμάτων νομιμότητας και/ή κανονικότητας, κυρίως στο επίπεδο των φορέων υλοποίησης. Βάσει των ελεγκτικών εργασιών του, το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα, μολονότι επήλθαν βελτιώσεις σε επίπεδο Επιτροπής, ότι τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου είναι μόνο μερικώς αποτελεσματικά ως προς το να παρέχουν διαβεβαίωση ότι οι δαπάνες είναι επιλέξιμες και στηρίζονται από κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία.
- ε) Στον τομέα «Εκπαίδευση και ιδιότητα του πολίτη», το Συνέδριο, διαπίστωσε ότι οι πληρωμές στο πλαίσιο της ομάδας πολιτικής επηρεάζονται από σημαντικό επίπεδο σφαλμάτων νομιμότητας ή/και κανονικότητας. Το Συνέδριο, βάσει των ελεγκτικών εργασιών του, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα συστήματα εποπτείας και ελέγχου είναι μόνο εν μέρει αποτελεσματικά ως προς το να παρέχουν διαβεβαίωση ότι οι δαπάνες είναι επιλέξιμες και στηρίζονται από κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία.

(¹) GNSS: Παγκόσμιο δορυφορικό σύστημα πλοήγησης.

XI. Το Συνέδριο υπογραμμίζει ότι:

- α) η αγροτική ανάπτυξη αντιπροσωπεύει ένα δυσανάλογα μεγάλο τμήμα του συνολικού ποσοστού σφαλμάτων εκτιμώμενο για τον τομέα «Γεωργία και φυσικοί πόροι» ως εξής: για τις δαπάνες του ΕΓΤΕ το Συνέδριο εκτιμά την αξία του ποσοστού σφάλματος ελαφρώς κάτω από το όριο σημαντικότητας, ενώ για τις δαπάνες του ΕΓΤΑΑ εκτιμάται ότι βρίσκεται σημαντικά πάνω από αυτό·
- β) περίπλοκοι ή ασαφείς νομικοί κανόνες (όπως κανόνες επιλεξιμότητας) έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη νομιμότητα και/ή κανονικότητα των πράξεων που υπόκεινται στις δαπάνες στους τομείς «Γεωργία και φυσικοί πόροι», «Συνοχή», «Έρευνα, ενέργεια και μεταφορές», καθώς και «Εκπαίδευση και ιδιότητα του πολίτη».

XII. Το Συνέδριο διαπιστώνει μεγαλύτερη πρόοδο στα συστήματα εποπτείας και ελέγχου της Επιτροπής, ιδιαίτερα όσον αφορά τον αντίκτυπο των επιφυλάξεων στη διαβεβαίωση που παρέχουν στις δηλώσεις τους οι γενικοί διευθυντές αφενός, και αφετέρου τη μεγαλύτερη συνέπεια των δηλώσεων αυτών ως προς τις διαπιστώσεις του Συνεδρίου. Ωστόσο, το Συνέδριο παρατηρεί ότι η Επιτροπή δεν είναι ακόμη σε θέση να αποδείξει ότι τα μέτρα που έλαβε για τη βελτίωση των συστημάτων εποπτείας και ελέγχου είναι αποτελεσματικά ως προς το να μετριάζουν τον κίνδυνο σφάλματος στους μεγάλους τομείς του προϋπολογισμού.

24 και 25 Σεπτεμβρίου 2008.

Vítor Manuel DA SILVA CALDEIRA

Πρόεδρος

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg