

**POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEDSTAWIONE PRZEZ TRYBUNAŁ PARLAMENTOWI EUROPEJSKIEMU I RADZIE**

(2008/C 287/02)

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

a) „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” <sup>(1)</sup> składające się ze „skonsolidowanego sprawozdania finansowego” <sup>(2)</sup> oraz ze „skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu” <sup>(3)</sup> za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2007 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 <sup>(4)</sup> 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 <sup>(5)</sup> oraz sporządzanie szacunków księgowych stosownie do okoliczności. Na mocy art. 129 rozporządzenia finansowego Komisja zatwierdza „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” po skonsolidowaniu go przez księgowego Komisji na podstawie informacji dostarczonych przez pozostałe instytucje <sup>(6)</sup> i organy <sup>(7)</sup>. Do skonsolidowanego sprawozdania finansowego 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;

<sup>(1)</sup> „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” stanowi tom I sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2007.

<sup>(2)</sup> „Skonsolidowane sprawozdanie finansowe” składa się z bilansu, rachunku dochodów i wydatków (łącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności), rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz podsumowania istotnych zasad rachunkowości i innych informacji dodatkowych.

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

<sup>(4)</sup> 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.

<sup>(5)</sup> 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 2007 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 sprawozdania z wykonania budżetu” nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych.

<sup>(6)</sup> 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).

<sup>(7)</sup> Sprawozdania roczne są sporządzane przez dyrektorów organów i wysyłane do księgowego Komisji wraz z opiniami zarządów poszczególnych organów. Ponadto księgowi organów 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).

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 oraz, w razie konieczności, podejmowania kroków prawnych 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. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej, wydanymi przez IFAC, Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI oraz opracowanymi przez te organizacje kodeksami etyki w takim zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie w kontekście Wspólnoty Europejskiej. Standardy te wymagają, aby Trybunał zaplanował i przeprowadził kontrolę, tak aby uzyskać wystarczającą pewność, że „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” jest wolne od 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. W przypadku dochodów zakres prac kontrolnych Trybunału był ograniczony. Przede 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.

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 2007 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 rozdzielenia okresów sprawozdawczych oraz faktur/zestawień poniesionych wydatków) oraz organów zdecentralizowanych, których sprawozdania finansowe objęte są konsolidacją (zwłaszcza w odniesieniu do aktywów trwałych Europejskiego Organu Nadzoru GNSS<sup>(1)</sup> (GSA)). W związku z tymi uchybieniami, po przedstawieniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego, dokonano pewnej liczby korekt.

#### **Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń**

IX. W opinii Trybunału dochody, zobowiązania i płatności w zakresie „wydatków administracyjnych i innych” oraz „spraw gospodarczych i finansowych” są wolne od istotnych błędów. W tych obszarach systemu nadzoru i kontroli zostały wdrożone w sposób zapewniający odpowiednie zarządzanie ryzykiem wystąpienia transakcji niespełniających kryterium legalności i prawidłowości.

X. W opinii Trybunału, w pozostałych obszarach wydatków, płatności są nadal, choć w różnym stopniu, w istotnym zakresie obciążone błędami. 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 ryzykiem wystąpienia transakcji niespełniających kryterium legalności i prawidłowości. Do obszarów tych należą: „rolnictwo i zasoby naturalne”, „spójność”, „badania naukowe, energia i transport”, „pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” oraz „edukacja i obywatelstwo”.

- a) W odniesieniu do „rolnictwa i zasobów naturalnych” Trybunał ustalił, że transakcje leżące u podstaw wydatków deklarowanych w ramach tej grupy polityk, jako całość, są obciążone istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli są jedynie częściowo skuteczne w gwarantowaniu zgodności z przepisami UE. Jednakże Trybunał stwierdził, że Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) nadal skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków, jeśli jest właściwie stosowany, a do systemu są wprowadzane poprawne i wiarygodne dane.
- b) W odniesieniu do „spójności” Trybunał ustalił, że zwroty kosztów projektów w ramach polityki spójności obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli Komisji oraz systemy kontroli państw członkowskich są zasadniczo jedynie częściowo skuteczne w zapobieganiu zawyżonym lub niekwalifikowalnym wydatkom.
- c) W odniesieniu do „badań, energii i transportu” Trybunał ustalił, że płatności w ramach tej grupy polityk obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że pomimo pewnej poprawy, systemy nadzoru i kontroli Komisji są jedynie częściowo skuteczne w ograniczaniu ryzyka zwrotu zawyżonych lub niekwalifikowalnych kosztów.
- d) W odniesieniu do „pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia” Trybunał ustalił, że transakcje leżące u podstaw wydatków w ramach tej grupy polityk obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości, zwłaszcza na poziomie organizacji wdrażających. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że pomimo wprowadzenia ulepszeń na poziomie Komisji, systemy nadzoru i kontroli są jedynie częściowo skuteczne w gwarantowaniu, że wydatki są kwalifikowalne i poparte odpowiednimi dowodami.
- e) W odniesieniu do „edukacji i obywatelstwa” Trybunał ustalił, że płatności w ramach tej grupy polityk obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli są jedynie częściowo skuteczne w gwarantowaniu, że wydatki są kwalifikowalne i poparte odpowiednimi dowodami.

<sup>(1)</sup> GNSS: Globalny System Nawigacji Satelitarnej.

XI. Trybunał podkreśla, że:

- a) na rozwój obszarów wiejskich przypada nieproporcjonalnie duża część ogólnego poziomu błędów oszacowanego dla całego obszaru „rolnictwo i zasoby naturalne”; w odniesieniu do wydatków w ramach EFRG Trybunał szacuje, że poziom błędów jest nieco poniżej progu istotności, natomiast w przypadku wydatków EFRROW — że poziom błędów jest znacznie powyżej tego progu;
- b) skomplikowane lub niejasne wymogi prawne (takie jak np. kryteria kwalifikowalności) mają znaczący wpływ na legalność i/lub prawidłowość transakcji leżących u podstaw wydatków w obszarach „rolnictwa i zasobów naturalnych”, „spójności”, „badań naukowych, energii i transportu” oraz „edukacji i obywatelstwa”.

XII. Trybunał odnotował dalszą poprawę systemów nadzoru i kontroli w Komisji, zwłaszcza pod względem wpływu przedstawianych zastrzeżeń na pewność, jaką można uzyskać z oświadczeń dyrektorów generalnych, a z drugiej strony, 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 pod względem ograniczania ryzyka błędów w znacznych obszarach budżetu.

Dnia 24 i 25 września 2008 r.

Vítor Manuel DA SILVA CALDEIRA

*Prezes*

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