

**POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEDSTAWIONE PRZEZ TRYBUNAŁ PARLAMENTOWI  
EUROPEJSKIEMU I RADZIE – SPRAWOZDANIE NIEZALEŻNEGO KONTROLERA**

(2017/C 323/02)

### Opinia

I. Trybunał zbadał:

- a) *skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej* składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego <sup>(1)</sup> oraz ze sprawozdań z wykonania budżetu <sup>(2)</sup> za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r., zatwierdzonych przez Komisję w dniu 26 czerwca 2017 r., jak również
- b) legalność i *prawidłowość transakcji* leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### Wiarygodność rozliczeń

*Opinia na temat wiarygodności rozliczeń*

II. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej (UE) za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami *rozporządzenia finansowego* i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

### Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

#### Dochody

*Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń*

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

### Płatności

*Opinia z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń*

IV. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji kwestii poruszonej w punkcie zawierającym uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń, płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

<sup>(1)</sup> Skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz podsumowanie istotnych zasad rachunkowości i inne informacje dodatkowe (łącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności).

<sup>(2)</sup> Sprawozdania z wykonania budżetu obejmują również informacje dodatkowe.

### Podstawa wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera. Trybunał jest niezależny w rozumieniu Kodeksu etyki zawodowych księgowych wydanego przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych (IESBA) oraz wymogów etycznych mających znaczenie w kontekście prowadzonych przez niego kontroli i wywiązał się z innych obowiązków etycznych zgodnie z tymi wymogami i kodeksem IESBA. Trybunał uważa, że uzyskane dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

*Uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń*

VI. W wydatkach za 2016 r. obejmujących wydatki dokonane na zasadzie zwrotu kosztów <sup>(1)</sup> występuje istotny poziom błędów. Szacowany przez Trybunał poziom błędów w płatnościach dokonanych na zasadzie zwrotu kosztów wynosi 4,8 %. Ogólny szacowany poziom błędów (3,1 %) w dalszym ciągu przekracza przyjęty przez Trybunał próg istotności, nie ma jednak charakteru rozległego. W płatnościach opartych na uprawnieniach nie występuje istotny poziom błędów <sup>(2)</sup>. Ogólny wniosek Trybunału jest poparty dokonaną przez Komisję analizą kwot obciążonych ryzykiem przedstawioną w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników dotyczącym budżetu UE.

### Kluczowe obszary badania

VII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału miały największe znaczenie w ramach kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat. Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

*Trybunał przeanalizował rezerwę na świadczenia emerytalno-rentowe oraz inne świadczenia pracownicze przedstawione w sprawozdaniu rocznym*

VIII. W bilansie UE uwzględniono świadczenia emerytalno-rentowe oraz inne świadczenia pracownicze w kwocie 67,2 mld euro na koniec 2016 r. Jest to jedno z najistotniejszych zobowiązań w bilansie, na które przypada niemal jedna trzecia zobowiązań na 2016 r. wynoszących łącznie 234,8 mld euro.

IX. Największa część środków na świadczenia emerytalno-rentowe oraz inne świadczenia pracownicze (58,7 mld euro) jest związana z systemem emerytalno-rentowym dla urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej (ang. *Pension Scheme of European Officials* – PSEO). Zobowiązania emerytalno-rentowe obejmują tzw. zdefiniowane świadczenia, które są gwarantowane na mocy art. 83 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Kwota zobowiązań ujęta w sprawozdaniu rocznym odzwierciedla kwotę, jaka zostałaby uwzględniona w funduszu emerytalnym – jeśli takowy zostałyby ustanowiony – by pokryć istniejące zobowiązania emerytalno-rentowe <sup>(3)</sup>. Oprócz świadczeń emerytalnych rezerwa ta obejmuje renty inwalidzkie oraz renty wypłacane wdowom lub sierotom po urzędnikach unijnych. Zgodnie z art. 83 regulaminu pracowniczego świadczenia emerytalne i rentowe pokrywane są z budżetu Unii, a państwa członkowskie wspólnie gwarantują ich wypłacanie, przy czym składki wnoszone przez urzędników pokrywają jedną trzecią kosztów finansowania tego systemu.

X. PSEO jest obowiązkowym, zakładowym systemem emerytalno-rentowym dla urzędników UE, w ramach którego składki wnoszone przez pracowników oraz przez instytucje i organy ich zatrudniające służą do finansowania przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych. Jest on zaprojektowany tak, by poprzez korekty wysokości składek oraz wieku emerytalnego z założenia znajdował się w równowadze aktuarialnej. Do wyliczenia długofalowej prognozy kosztów świadczeń emerytalno-rentowych wykorzystywany jest szereg różnorodnych parametrów, co podkreśla aktuarialny charakter tych obliczeń, których co roku dokonuje Eurostat.

<sup>(1)</sup> 66,0 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.10 sprawozdania rocznego za 2016 r.

<sup>(2)</sup> 63,3 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.11 sprawozdania rocznego za 2016 r.

<sup>(3)</sup> Zob. standard rachunkowości sektora publicznego (IPSAS) 25 – Świadczenia pracownicze. W przypadku PSEO zobowiązanie z tytułu zdefiniowanych świadczeń odzwierciedla wartość bieżącą przewidywanych przyszłych płatności, których UE będzie musiała dokonać, by uregulować zobowiązania emerytalno-rentowe wynikające z pracy wykonywanej przez pracowników w bieżącym okresie i ubiegłych okresach.

XI. W ramach kontroli Trybunał dokonał oceny założeń aktuarialnych oraz wynikającej z nich wyceny rezerwy na świadczenia emerytalne. Zweryfikował on dane liczbowe, parametry aktuarialne, wyliczenie wysokości tej rezerwy, jak również prezentację odnośnej pozycji finansowej w skonsolidowanym bilansie i w informacjach dodatkowych do skonsolidowanego sprawozdania finansowego. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wartości godziwej rezerwy wykazała pewne braki i nieścisłości w bazie danych leżących u podstaw wyliczeń, które nie mają istotnego wpływu na skonsolidowane sprawozdanie roczne UE. Jak podano w informacji dodatkowej 2.9 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego, Komisja podejmie dalsze działania, by usprawnić procedury stosowane do obliczania kwoty zobowiązań z tytułu świadczeń pracowniczych, co Trybunał będzie stale monitorował.

*Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu rocznym*

XII. Na koniec 2016 r. Komisja oszacowała, że poniesione wydatki kwalifikowalne należne do zwrotu *beneficjentom*, ale jeszcze nie zgłoszone, wyniosły 102 mld euro (na koniec 2015 r. – 106 mld euro), i ujęła je w sprawozdaniu jako rozliczenia międzyokresowe.

XIII. Trybunał zbadał metodykę i systemy kontroli stosowane w najważniejszych dyrekcjach generalnych w odniesieniu do szacunków na koniec roku. Aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych, przeprowadził on prace kontrolne na próbie faktur i płatności zaliczkowych. Zwrócił się również do służb księgowych Komisji o dodatkowe wyjaśnienia dotyczące wykorzystanych metod, w szczególności nowej metody zastosowanej w przypadku *okresu programowania 2014–2020* w obszarze spójności.

XIV. Prace przeprowadzone przez Trybunał pozwalają na sformułowanie wniosku, że ogólna szacowana kwota rozliczeń międzyokresowych biernych podana w skonsolidowanym bilansie w odniesieniu do najważniejszych dyrekcji generalnych jest przedstawiona rzetelnie. W niektórych dyrekcjach wykryto jednak uchybienia systemowe dotyczące szacunków na koniec roku. Komisja opracowała plan działania w tym zakresie.

*Trybunał zwrócił się do Komisji o dodatkowe informacje na poparcie wyceny instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym*

XV. Organy państw członkowskich przekazują część środków wypłaconych przez Komisję w formie zaliczek na rzecz *instrumentów finansowych* w postaci pożyczek, instrumentów kapitałowych lub gwarancji.

XVI. W *wieloletnich ramach finansowych (WRF)* na lata 2007–2013 organy te nie były zobowiązane na mocy prawa unijnego do sporządzania – na potrzeby sprawozdania rocznego – okresowych sprawozdań na temat kwot udostępnionych w ramach tych instrumentów. W związku z tym Komisja oszacowała kwotę wykorzystanych zaliczek na podstawie ostatniego dostępnego sprawozdania (w tym przypadku – sporządzonego na koniec 2015 r.), zakładając, że środki są wykorzystywane w pełni i rozkładają się równomiernie przez cały okres realizacji (początkowo do dnia 31 grudnia 2015 r., jednak później, w wyniku wydłużenia tego okresu, do dnia 31 marca 2017 r.). Trybunał odnotowuje, że choć jego zdaniem korzystanie z instrumentów finansowych w 2016 r. wykracza poza okres kwalifikowalności (zob. rozdział 6, pkt 6.20 i 6.21), Komisja nie będzie dążyć do odzyskania tych kwot. Z tego względu prezentacja w bilansie i w informacji dodatkowej 2.5 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego odzwierciedla stanowisko Komisji.

XVII. W przypadku WRF na lata 2014–2020 w każdym wniosku o zwrot kosztów organy muszą przedstawić informacje na temat zaliczek wpłaconych do instrumentów finansowych oraz wypłat dokonanych z takich instrumentów na rzecz odbiorców końcowych. Na podstawie tych informacji obliczana będzie kwota szacunkowa ujmowana w księgach rachunkowych za okres między datą otrzymania ostatniego wniosku o zwrot kosztów a końcem roku.

XVIII. Trybunał zweryfikował procedurę przyjętą w celu księgowania odnośnych zaliczek i uznał, że kwota wykazana w bilansie jest przedstawiona rzetelnie.

#### **Inne kwestie**

XIX. Za pozostałe informacje odpowiada kierownictwo. Pozostałe informacje obejmują „*Omówienie i analizę sprawozdania finansowego*”, w ich zakres nie wchodzi natomiast skonsolidowane sprawozdanie roczne ani sprawozdanie Trybunału na jego temat. Opinia Trybunału na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego nie uwzględnia pozostałych informacji, a Trybunał nie formułuje żadnych wniosków na temat ich wiarygodności. W kontekście kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego zadaniem Trybunału jest zaznajomienie się z pozostałymi informacjami i rozważenie, czy w znaczący sposób odbiegają one od skonsolidowanego sprawozdania rocznego bądź czy wiedza zdobyta przez Trybunał w toku kontroli lub w inny sposób wydaje się istotnie zniekształcona. Jeśli na podstawie wyników swoich prac Trybunał dojdzie do wniosku, że w pozostałych informacjach występują istotne zniekształcenia, ma obowiązek zgłosić ten fakt. Trybunał nie ma żadnych uwag w tym zakresie.

### Zadania kierownictwa

XX. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i *prawidłowość* transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także opracowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Ostateczną odpowiedzialność za legalność i *prawidłowość* transakcji leżących u podstaw rozliczeń Unii Europejskiej ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

XXI. Przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania rocznego kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności UE do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza ono zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XXII. Nadzór nad sprawozdawczością finansową UE należy do zadań Komisji.

### Zadania Trybunału dotyczące kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego i transakcji leżących u jego podstaw

XXIII. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, *poświadczenia wiarygodności* dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i *prawidłowości* transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola zawsze wykaże istotne zniekształcenia lub niezgodności, jeżeli takie istnieją. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane przez użytkowników na podstawie skonsolidowanego sprawozdania rocznego.

XXIV. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli *zasobów własnych* opartych na podatku od wartości dodanej i *dochodzie narodowym brutto*, jako punkt wyjścia przyjmuje się odpowiednie zagregowane dane makroekonomiczne wykorzystywane do obliczania tych zasobów oraz ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i uwzględnienia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i analizuje przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ujęcia ich w sprawozdaniu rocznym.

XXV. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostały poniesione, ujęte i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (w tym płatności z tytułu nabycia aktywów) z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez *odbiorcę* środków uzasadnienia ich właściwego wykorzystania oraz przyjęciu tego uzasadnienia przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki w tym samym roku lub w latach kolejnych.

XXVI. W ramach kontroli przeprowadzanej zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) Trybunał stosuje profesjonalny osąd i zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres trwania kontroli. Ponadto Trybunał:

- identyfikuje i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnych zniekształceń w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u jego podstaw z wymogami przepisów prawa Unii Europejskiej, a także opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Ryzyko niewykrycia istotnego zniekształcenia lub niezgodności jest wyższe, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze złą wiarą, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej;
- dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście kontroli, tak by wypracować procedury badania stosowne do okoliczności, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej;
- ocenia stosowność przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych i odnośnych informacji podanych przez kierownictwo;

- wydaje opinię na temat tego, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność jednostki do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym bądź – jeśli takie informacje są nieprawidłowe – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności;
- ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść sprawozdania, w tym przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy skonsolidowane sprawozdanie roczne odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw w sposób zapewniający rzetelną prezentację;
- uzyskuje wystarczające i odpowiednie dowody kontroli dotyczące sytuacji finansowej jednostek objętych zakresem konsolidacji UE, pozwalające wyrazić opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego i transakcji leżących u jego podstaw. Trybunał odpowiada za kierowanie kontrolą, jej nadzór oraz wykonanie. Spoczywa na nim wyłączna odpowiedzialność za opinię pokontrolną.

XXVII. Trybunał informuje kierownictwo m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej wykrytych w trakcie kontroli.

XXVIII. Spośród kwestii zgłoszonych Komisji i innym jednostkom kontrolowanym Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego za bieżący okres i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przewyższą korzyści dla interesu publicznego.

13 lipca 2017 r.

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG

---