



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

**Govor  
5. listopada 2023.**

**Govor Tonyja Murphyja, predsjednika  
Europskog revizorskog suda**

**Predstavljanje godišnjeg izvješća Suda za 2022.**

**Odbor za proračunski nadzor – Europski parlament**

**5. listopada 2023.**

**Prednost ima izgovorena inačica.**

Poštovana predsjedateljice,

uvaženi zastupnici,

poštovani povjereniče,

[poštovani predstavnici predsjedništva Vijeća],

drago mi je što sam danas s vama kako bih vam predstavio ključne nalaze i glavne poruke godišnjeg izvješća Suda za 2022. Sa mnom je cijenjeni kolega i član Suda zadužen za godišnje izvješće Jan Gregor.

Prije predstavljanja glavnih nalaza i poruka, želio bih najprije naglasiti važnost godišnjeg izvješća Suda:

- to je najvažnija publikacija Suda u koju je potrebno uložiti znatne napore i mnogo rada
- njegova je glavna svrha utvrditi područja u kojima su potrebna poboljšanja i potencijalne rizike u svim područjima djelovanja EU-a;
- krajnji je cilj tog izvješća, koje dopunjuje naše druge tekuće revizijske aktivnosti, doprinijeti postupku davanja razrješnice i ojačati povjerenje građana EU-a povećanjem odgovornosti i transparentnosti.

U svojim nalazima Sud često skreće pozornost na rashode koji nisu bili u skladu s pravilima. Nastoji istaknuti i pozitivne aspekte onoga što dobro funkcionira.

### **Dakle, koji su ključni zaključci godišnjeg izvješća Suda za 2022.?**

U pogledu računovodstvene dokumentacije EU-a, Sud je, kao i prethodnih godina, zaključio da ona istinito i vjerno prikazuje financijsko stanje EU-a. Sud izražava pozitivno mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije.

Ukupni prihodi iznosili su 245 milijardi eura, a ukupna stopa pogreške nije značajna. Sud i u ovom slučaju izražava pozitivno mišljenje. Važno je napomenuti da se u mišljenju Suda u obzir ne uzimaju utajeni iznosi, tj. „manjak sredstava prikupljenih od PDV-a i carina” jer ti iznosi nisu uknjiženi u prihode.

Prijeđimo na rashode: paket dugoročnog proračuna EU-a obuhvaća višegodišnji financijski okvir (VFO) i instrument „NextGenerationEU” (NGEU). Instrument NGEU uglavnom se financira iz Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF), na koji se primjenjuje drugačiji model provedbe u odnosu na VFO. Stoga Sud iznosi dva zasebna mišljenja o zakonitosti i pravilnosti rashoda za 2022.: jedno o uobičajenim rashodima iz proračuna EU-a, a drugo za rashode u okviru RRF-a.

Kad govorimo o potrošnji iz proračuna EU-a, želio bih se usredotočiti na naše mišljenje i nalaze:

na temelju reprezentativnog uzorka od 760 transakcija Sud je utvrdio da se ukupna razina nepravilnosti povećala, i to na 4,2 % u 2022. u odnosu na 3,0 % u 2021. (2,7 % u 2020.). S obzirom na to da su utvrđene pogreške raširene, Sud je već četvrtu godinu zaredom izrazio nepovoljno mišljenje.

Pri reviziji proračuna EU-a Sud razlikuje proračunska područja na temelju rizika te kategorizira područja kao visokorizična ili niskorizična. Zbog promjena u sastavu proračuna EU-a tijekom vremena udio visokorizičnih rashoda u revizijskom statističkom skupu Suda povećao se i zauzima jasnu većinu od 66,0 % (2021.: 63,2 %).

Za visokorizične rashode stopa pogreške procjenjuje se na 6,0 % (2021.: 4,7 %). Ta su visokorizična područja „Kohezija”, kao i drugi sektori politika EU-a kao što su „Jedinstveno tržište”, „Migracije”, „Sigurnost”, „Susjedstvo” i segmenti područja „Prirodni resursi”.

S druge strane, za niskorizične rashode Sud je procijenio da je stopa pogreške ispod našeg praga značajnosti od 2 %. Ta kategorija uključuje rashode utemeljene na dodijeljenim pravima, kao što su izravna pomoć poljoprivrednicima, stipendije studentima iz programa Erasmus te plaće i mirovine službenika EU-a.

Nadam se da ste ovime stekli uvid u raspodjelu stope pogreške koju je procijenio Sud. Sad bih se posvetio zasebnim područjima politika kako bih opisao tipične nalaze koji doprinose ukupnoj stopi pogreške.

Početak od kohezijske politike: u tom području Sud procjenjuje stopu pogreške na 6,4 % (u usporedbi s 3,6 % u 2021.), što je povećanje od gotovo 80 % u odnosu na prethodnu godinu. To je povećanje zabrinjavajuće, ne samo za kohezijsku politiku nego i zbog mogućih posljedica za druge dijelove proračuna EU-a, uključujući RRF, u sklopu kojeg će povezani ulagački projekti u velikoj mjeri odgovarati rashodima iz kohezijske politike.

Neprihvatljivi troškovi, zajedno s kršenjem propisa o unutarnjem tržištu, a posebno nepridržavanje pravila o javnoj nabavi i državnim potporama, najviše su doprinijeli stopi pogreške koju je procijenio Sud.

U području kohezije Sud se u velikoj mjeri oslanja na rad nacionalnih revizijskih tijela. Za 2022. Sud je utvrdio da je udio jamstvenih paketa koje su dostavila revizijska tijela i u kojima je netočno prijavljeno da su preostale stope pogreške manje od 2 % porastao na 61 % (2021.: 39 %), što je najviše otkad je započelo ispitivanje tih paketa 2017. Time se naglašavaju trajni nedostaci u njihovom radu i ozbiljno ograničava mjera u kojoj se možemo osloniti na taj rad.

Sad je na redu drugo veliko područje potrošnje, i to u okviru naslova „Prirodni resursi i okoliš”, u kojem Sud procjenjuje da je stopa pogreške značajna, tj. 2,2 % (2021.: 1,8 %). Iako stopa pogreške nije bila značajna za izravna plaćanja, koja čine 66 % rashoda u tom području, ona je ipak bila značajna za druge kategorije rashoda (ruralni razvoj, tržišne mjere, pomorstvo, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime).

U području „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” Sud je utvrdio smanjenje značajne stope pogreške s 4,4 % u 2021. na 2,7 % u 2022. Prije svega, program Obzor 2020. i dalje je primarna inicijativa za istraživanje i inovacije. To smanjenje stope pogreške pozitivan je trend. Sud je istaknuo određena pojednostavnjenja zahvaljujući kojima se smanjilo administrativno opterećenje za korisnike i potencijalno smanjio rizik od pogreške.

Kad je riječ o vrstama utvrđenih pogrešaka, rashodi za istraživanje i inovacije, posebno u vezi s troškovima za osoblje, bili su područje u kojem su se najčešće pojavljivale pogreške.

S obzirom na sve veću važnost migracija i upravljanja granicama posljednjih godina, EU je uveo naslov 4. VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., u kojem je naglasak posebno na tim područjima politike. Znatno dio rashoda u tom području 2022. i dalje se odnosio na dovršetak nezaključenih projekata i inicijativa iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

Sud je otkrio pogreške u gotovo polovici transakcija koje je ispitaao.

Osvrnimo se sad na područje „Susjedstvo i svijet”. Gotovo polovica transakcija obuhvaćenih revizijom sadržavala je pogreške, a unatoč ograničenom uzorku nalazi Suda i dalje potvrđuju visok rizik od pogreške u okviru tog naslova.

Naposljetku, razmotrimo područje „Administracija”. Sud je na temelju svoje procjene, kao i prethodnih godina, zaključio da stopa pogreške i dalje nije značajna.

To su ukratko bili glavni rezultati aktivnosti Suda u području usklađenosti rashoda iz proračuna u vezi s godišnjim izvješćem za 2022. Zabilježeno je povećanje ukupne stope pogreške za rashode iz proračuna EU-a, pogotovo u području kohezije, za koje rashodi sad čine 40 % ukupne potrošnje iz proračuna.

Dame i gospodo,

sad bih rekao nekoliko riječi o našoj reviziji u području rashoda iz Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF). Riječ je o drugom mišljenju koje Sud iznosi o rashodima, koje je potrebno zbog drugačijeg modela primjene RRF-a u usporedbi s rashodima iz proračuna EU-a u okviru VFO-a.

Važno je imati na umu da je RRF osmišljen kao privremeni odgovor na krizu, kojim se olakšava brza isplata sredstava za pomoć gospodarskom oporavku država članica.

Iako je napredak bio sporiji od očekivanog, 11 država članica primilo je 13 isplata bespovratnih sredstava u ukupnom iznosu od 47 milijardi eura. Sud je svojom procjenom obuhvatio gotovo sve od 274 ključne etape i 37 ciljnih vrijednosti uključenih u tih 13 plaćanja. Procjena koju je proveo Sud uglavnom se temeljila na uvjetu za plaćanja, jamčenju zadovoljavajućeg doseganja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, uz provjeru ispunjavanja ključnih kriterija prihvatljivosti utvrđenih u Uredbi o RRF-u.

Sud je zaključio da su u slučaju 15 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti postojali problemi u vezi s pravilnošću. Ti su problemi posljedica njihova nezadovoljavajućeg doseganja ili nepridržavanja uvjeta prihvatljivosti. Sud je utvrdio nedostatke i u kontrolnom sustavu RRF-a u okviru svojih aktivnosti. Na temelju kvalitativnih i kvantitativnih razmatranja Sud iznosi uvjetno mišljenje o rashodima iz RRF-a za 2022. S obzirom na posebnu prirodu modela potrošnje iz RRF-a, Sud ne može izračunati stopu pogreške koja bi bila smislena ili izravno usporediva s onom za VFO.

Kad je riječ o izradi RRF-a, Sud je svjestan toga koliko su se hitno planovi država članica za RRF morali ocijeniti i odobriti tijekom pandemije. Međutim, revizijskim aktivnostima Sud često otkriva ključne etape ili ciljne vrijednosti koje su nejasno definirane, zbog čega je teško utvrditi jesu li one dosegnute.

Stoga je procjena pravilnosti i dalje konstantan izazov za Sud jer je za procjenu kvalitativnih postignuća potreban niz prosudbi, što dovodi do različitih mogućih tumačenja. Sud primjećuje i da je metodologija Komisije za obustavu plaćanja, koja je ključan aspekt tog instrumenta, subjektivna i oslanja se na prosudbe. Različitim zaključcima i tumačenjima koji se dopuštaju u okviru RRF-a zbog subjektivnih prosudbi naglašavaju se nedostatci u njegovoj sveobuhvatnoj strukturi. Važno je napomenuti i da ta ograničenja u ocjenjivanju kvalitativnih čimbenika doprinose donošenju uvjetnog mišljenja Suda.

Naša revizija u pogledu pravilnosti rashoda iz RRF-a čini tek jedan aspekt sveobuhvatnog niza aktivnosti koje Sud obavlja radi procjene tog novog instrumenta.

Do kraja rujna 2023. isplaćeno je samo oko 31 % ukupnog iznosa dostupnog za raspodjelu u okviru bespovratnih sredstava, a samo 21 % ako se uključe i zajmovi državama članicama. Stoga još nismo dosegli točku kad možemo sveobuhvatno ocijeniti ukupnu uspješnost tog instrumenta. Samo će kombiniranje rezultata naših godišnjih revizija usklađenosti te tekućih i planiranih revizija uspješnosti omogućiti Sudu da izradi procjenu ukupne uspješnosti RRF-a.

Povrh toga, Sud je već objavio revizijska izvješća u kojima se ističu nedostaci i zabrinutost u pogledu izrade i ranih faza provedbe RRF-a. U jednom takvom izvješću o strukturi Komisijina sustava kontrole za RRF, Sud je naglasio nedostatak u pogledu jamstva i odgovornosti na razini EU-a, a u tom je slučaju Sud izrazio zabrinutost u pogledu usklađenosti ulagačkih projekata financiranih iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima, kao što su pravila o javnoj nabavi i državnim potporama. Komisija pri ocjeni zahtjeva država članica za plaćanje ne provjerava sustavno poštovanje tih uredbi.

Zabrinutost Suda u pogledu tog nedostatka jamstva povećava se kad pogledamo ishode u području kohezije za godišnje izvješće za 2022., u kojem je utvrđeno povećanje stope pogreške od 80 % u odnosu na prethodnu godinu. Projekti koji se financiraju iz kohezijskih programa često su slični onima koji se financiraju iz RRF-a. Stoga postoji kritičan rizik za financijske interese EU-a u okviru RRF-a ako se takva pravila ne provjeravaju sustavno na svim razinama. Budući da će se budući zahtjevi za plaćanja iz RRF-a više usmjeriti na ulagačke projekte, taj će se rizik u budućnosti znatno povećati.

Dosad sam prije svega govorio o aktivnostima Suda u području usklađenosti. Međutim, postoje i drugi aspekti proračuna EU-a kojima Sud treba posvetiti pozornost i koji su konstantno izvor zabrinutosti.

Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i financiranja bespovratnim sredstvima iz instrumenta NGEU, koje čine buduće dugove ako se ne opozovu, dosegnule su na kraju 2022. rekordnu razinu od 453 milijarde eura. To je povećanje od 33 % u odnosu na nepodmirene obveze 2021. u visini od 342 milijarde eura uglavnom rezultat povećanja rezerviranih sredstava tijekom druge godine primjene instrumenta NGEU.

Pritisak u pogledu povećanja potrošnje opterećenje je za administrativne resurse, zbog čega se povećava rizik od pogrešaka. Osim toga, ako se stopa primjene fondova pod podijeljenim upravljanjem znatno ne ubrza tijekom 2024. i 2025., vjerojatnost od opoziva sredstava u kasnijoj fazi ciklusa VFO-a eksponencijalno će rasti.

Ali potrebno je financirati i potrošnju. Osim financiranja doprinosima država članica, EU pozajmljuje i s tržišta, uglavnom izdavanjem dugoročnih obveznica za koje se jamči proračunom EU-a. Pozajmljivanje je bilo izvor financiranja instrumenta NGEU te financijske pomoći državama članicama i trećim zemljama. Taj se dug povećao do kraja 2022. na 344 milijarde eura (2021.: 237 milijardi eura), uglavnom zbog novih pozajmljivanja u okviru instrumenata NGEU, i SURE te makrofinancijske pomoći. Otplata pozajmljivanja u okviru instrumenta NGEU morat će započeti do 2028. i mora biti dovršena do 2058., drugim riječima to će morati otplatiti sljedeća generacija.

Godišnje izvješće Suda sadržava mnoštvo dodatnih detaljnih informacija i nalaza koje bih danas rado želio spomenuti, ali nažalost, vrijeme mi to ne dopušta. Ali potičem vas da istražite sveobuhvatne nalaze iznesene u našem godišnjem izvješću i sažetom prikazu revizija EU-a, koje ste svi primili.

Na kraju, vrlo je jasno da se područje obuhvaćeno proračunom EU-a širi, i kad je riječ o području primjene i o području složenosti. Danas sam se osvrnuo samo na dio tog područja i pokazao da se, iako mnogi aspekti dobro funkcioniraju, EU i dalje bori sa znatnim izazovima. Pri savladavanju tih izazova ključno je prepoznati da bi nesigurnosti mogle i dalje postojati te da se u nekim slučajevima zaključci mogu razlikovati. Ipak, nužno je da napredujemo zajedno i potičemo suradnju kako bismo izgradili bolju i održiviju Europu.

Hvala.