



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Govor
5. oktober 2023

Govor predsednika Evropskega računskega sodišča Tonyja Murphyja

**Predstavitev letnega poročila Evropskega računskega
sodišča za leto 2022**

Odbor Evropskega parlamenta za proračunski nadzor

5. oktober 2023

Velja govorjena beseda.

Spoštovana gospa predsednica,

spoštovane poslanke in poslanci,

spoštovani gospod komisar,

[spoštovani predstavnik predsedstva Sveta],

veseli me, da sem danes tukaj z vami, da vam lahko predstavim ključne ugotovitve in glavna sporočila letnega poročila Sodišča za leto 2022. Z mano je moj cenjeni sodelavec in član, pristojen za letno poročilo Sodišča, Jan Gregor.

Preden se posvetim glavnim ugotovitvam in sporočilom, bi rad poudaril, kako pomembno je poročilo Sodišča:

- je glavni izdelek Sodišča, za katerega so potrebna znatna prizadevanja in veliko dela.
- Njegov glavni namen je opredeliti področja, ki bi jih bilo treba izboljšati, in morebitna tveganja, in sicer na vseh področjih ukrepanja EU.
- Končni cilj poročila, ki dopolnjuje naše preostalo tekoče revizijsko delo, je to, da služi kot podpora pri postopku razrešnice in da se z njim, zaradi izboljšanja odgovornosti in transparentnosti, krepi zaupanje državljanov EU.

Pri svojih ugotovitvah večkrat opozarjamo na porabo, ki ni bila skladna s predpisi. Trudimo pa se izpostaviti tudi pozitivne vidike uspešne porabe.

Katere so torej ključne ugotovitve letnega poročila Sodišča za leto 2022?

Glede zaključnega računa EU je Sodišče – tako kot v prejšnjih letih – tudi letos prišlo do zaključka, da je resničen in pošten prikaz finančnega položaja EU. O zanesljivosti zaključnega računa daje Sodišče mnenje brez pridržkov.

Skupni prihodki so znašali 245 milijard EUR, skupna stopnja napake zanje je bila pod pragom pomembnosti. Tudi zanje daje Sodišče mnenje brez pridržkov. Naj opozorim, da pri našem mnenju niso upoštevani nepobrani zneski v zvezi s carinami in DDV, saj ti niso bili knjiženi kot prihodki.

Na odhodkovni strani zajema dolgoročni proračunski sveženj EU večletni finančni okvir in instrument NextGenerationEU. Slednji se v veliki meri financira iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pri katerem pa se uporablja drugačen model izvajanja kot pri večletnem finančnem okviru. Zato je Sodišče pripravilo dve ločeni mnenji o zakonitosti in pravilnosti odhodkov za leto 2022: eno za tradicionalno porabo proračuna EU, drugo pa za mehanizem za okrevanje in odpornost.

Pri porabi proračuna EU bi se rad osredotočil na naše mnenje in ugotovitve:

Sodišče je na podlagi reprezentativnega vzorca 760 transakcij ugotovilo, da se je skupna stopnja nepravilnosti povečala, in sicer s 3,0 % leta 2021 na 4,2 % leta 2022 (2020: 2,7 %). Glede na to, da so ugotovljene napake zelo razširjene, je Sodišče že četrto leto zapored izreklo negativno mnenje.

Sodišče pri reviziji proračuna EU razlikuje proračunska področja glede na stopnjo tveganja, in sicer na področja z visokim in tista z nizkim tveganjem. Ker se je sestava proračuna EU sčasoma spreminjala, se je delež odhodkov z visokim tveganjem v revidirani populaciji Sodišča povečal in zdaj s 66,0 % pomeni dobro večino (2021: 63,2 %).

Pri porabi z visokim tveganjem je Sodišče stopnjo napake ocenilo na 6,0 % (2021: 4,7 %). Področja z visokim tveganjem so predvsem Kohezija in drugi sektorji politik EU, kot so Enotni trg, Migracije, Varnost, Sosedstvo in deloma Naravni viri.

Po drugi strani pa je Sodišče pri porabi z nizkim tveganjem ocenilo, da je stopnja napake pod 2-odstotnim pragom pomembnosti. V to kategorijo spadajo odhodki na podlagi pravic, kot so neposredna pomoč kmetom, štipendije Erasmus za študente ter plače in pokojnine javnih uslužbencev EU.

Upam, da mi je uspelo predstaviti vpogled v porazdelitev stopnje napake, ki jo je ocenilo Sodišče. V nadaljevanju pa bi se rad osredotočil na specifična področja politik in tako predstavil značilne ugotovitve, ki se upoštevajo pri izračunu skupne stopnje napake.

Naj začnem pri koheziji: Sodišče je ocenilo, da znaša stopnja napake na tem področju 6,4 % (v primerjavi s 3,6 % leta 2021), kar pomeni medletno povečanje za skoraj 80 %. To povečanje je zaskrbljujoče, ne samo za kohezijsko politiko, temveč tudi zaradi morebitnih posledic za druge razdelke proračuna EU, vključno z mehanizmom za okrevanje in odpornost, pri katerem bodo zadevni naložbeni projekti večinoma podobni odhodkom, povezanim s kohezijo.

K ocenjeni stopnji napake, ki jo je izračunalo Sodišče, so največ prispevali neupravičeni stroški in kršenje pravil notranjega trga (zlasti neskladnost s pravili o javnem naročanju in državni pomoči).

Na področju kohezije se Sodišče močno zanaša na delo nacionalnih revizijskih organov. Za leto 2022 je ugotovilo, da se je število svežnjev zagotovilo, ki so jih predložili revizijski organi in v katerih so bile napačno sporočene stopnje preostale napake pod 2 %, povečalo na 61 % (2021: 39 %), kar je največ, odkar smo leta 2017 te svežnje začeli preučevati. To kaže na pomanjkljivosti pri njihovem delu, zato se Sodišče nanj ne more z gotovostjo zanesti.

Naj se zdaj osredotočim na drugega izmed glavnih področij porabe, tj. Naravni viri in okolje. Sodišče ocenjuje, da je na tem področju stopnja napake nad pragom pomembnosti, saj znaša 2.2 % (2021: 1,8 %). Stopnja napake sicer ni bila pomembna za neposredna plačila, ki pomenijo 66 % odhodkov na tem področju, še vedno pa je bila nad pragom pomembnosti za druga področja porabe (razvoj podeželja, tržni ukrepi, pomorstvo, ribištvo, okolje in podnebni ukrepi).

Za razdelek Enotni trg, inovacije in digitalno je Sodišče ugotovilo, da se je pomembna stopnja napake zmanjšala, in sicer s 4,4 % v letu 2021 na 2,7 % v letu 2022. Program Obzorje 2020 ostaja glavna pobuda na področju raziskav in inovacij. Zmanjšanje stopnje napake je pozitiven trend. V poročilu poudarjamo nekatere poenostavitve, zaradi katerih se je zmanjšalo upravno breme za upravičence in potencialno tudi tveganje za napake.

Kar zadeva vrste ugotovljenih napak, je bila največja pojavnost napak pri porabi za raziskave in inovacije, zlasti v zvezi s stroški dela.

Glede na vse večji pomen migracij in upravljanja meja v zadnjih nekaj letih je Evropska unija uvedla razdelek 4 večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, ki je osredotočen posebej na ti dve področji politik. Precejšen del porabe na tem področju se je v letu 2022 še vedno nanašal na zaključevanje projektov in pobud iz večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, ki še niso bili končani.

Sodišče je napake odkrilo pri skoraj polovici transakcij, ki jih je preučilo.

Pa pogledjmo zdaj področje Sosedstvo in svet. Tam je skoraj polovica revidiranih transakcij vsebovala napake in kljub omejenemu vzorcu je Sodišče ugotovilo, da je tveganje za napake v tem razdelku še vedno visoko.

Kot zadnji je na vrsti razdelek Uprava. Sodišče je, tako kot v preteklih letih, ugotovilo, da stopnja napake na tem področju ostaja nepomembna.

To so bistveni poudarki rezultatov dela Sodišča v zvezi z revizijo skladnosti pri proračunski porabi za letno poročilo za leto 2022. Zaznati je bilo povečanje skupne stopnje napake za proračunsko porabo EU, zlasti na področju Kohezije, ki zdaj pomeni 40 % celotne proračunske porabe.

Spoštovani,

naj vam zdaj predstavim še revizijo, ki jo je Sodišče opravilo v zvezi z odhodki iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Nanaša se na drugo mnenje, ki ga Sodišče izreče o odhodkih, potrebno pa je zato, ker ima mehanizem za okrevanje in odpornost v primerjavi s porabo iz proračuna EU v večletnem finančnem okviru specifičen modela izvrševanja.

Treba je upoštevati, da je mehanizem za okrevanje in odpornost zasnovan kot začasen odziv na krizo, s katerim je mogoče hitro izplačati sredstva za pomoč državam članicam pri okrevanju njihovih gospodarstev.

Napredek je sicer počasnejši od pričakovanega, vendar je 11 držav članic prejelo 13 plačil nepovratnih sredstev v skupni vrednosti 47 milijard EUR. Sodišče je ocenilo skoraj vse od 274 mejnikov in 37 ciljev, povezanih z zadevnimi 13 plačili. Ocena Sodišča je temeljila predvsem na pogojih za plačila in zagotavljanju, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, hkrati pa je Sodišče preverjalo tudi izpolnjevanje ključnih meril za upravičenost, določenih v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

Sodišče je ugotovilo, da so se pri 15 preučenih mejnikih in ciljnih pojavili problemi v zvezi s pravilnostjo, in sicer zato, ker niso bili zadovoljivo izpolnjeni ali ker niso bili upoštevani pogoji za upravičenost. Sodišče je pri svojem delu v zvezi z mehanizmom za okrevanje in odpornost odkrilo tudi slabosti v njegovem kontrolnem sistemu. Na podlagi tako kvalitativnih kot tudi kvantitativnih vidikov daje Sodišče o odhodkih mehanizma za okrevanje in odpornost za leto 2022 mnenje s pridržkom. Glede na specifično naravo modela porabe mehanizma za okrevanje in odpornost Sodišče ne more izračunati stopnje napake, ki bi bila smiselna ali neposredno primerljiva s stopnjo napake v večletnem finančnem okviru.

Sodišče razume, da je bilo treba pri vzpostavljanju mehanizma za okrevanje in odpornost načrte držav članic med pandemijo oceniti in odobriti karseda hitro. Vendar je pri svojem revizijskem delu pogosto odkrilo, da so bili mejniki ali cilji nejasno opredeljeni, zaradi česar je težko preveriti, ali so bili doseženi.

Zato je ocenjevanje pravilnosti za Sodišče še vedno velik izziv, saj je za oceno kvalitativnih dosežkov potrebnih več presoj, to pa vodi do različnih možnih razlag. Sodišče ugotavlja tudi, da je metodologija Komisije, ki se uporablja začasne ustavitve plačil in je ključen vidik instrumenta, subjektivna in temelji na presoji. Različne ugotovitve in razlage, ki so pri mehanizmu za okrevanje in odpornost mogoče zaradi subjektivnih presoj, kažejo na slabosti v njegovi splošni zasnovi. Sodišče opozarja tudi na to, da so te omejitve pri ocenjevanju kvalitativnih dejavnikov prispevale k temu, da je izreklo mnenje s pridržkom.

Revizija skladnosti o pravilnosti odhodkov mehanizma za okrevanje in odpornost, ki jo opravlja Sodišče, je le eden od vidikov obsežnejšega dela, ki ga opravljamo, da bi ocenili ta novi instrument.

Do septembra 2023 je bilo razdeljenih le 31 % vseh sredstev, ki so na voljo v obliki nepovratnih sredstev, in le 21 %, če se upoštevajo tudi posojila državam članicam. Zato še ni prišel trenutek, ko bi Sodišče lahko celostno ocenilo splošno smotrnost tega instrumenta. Oceno celotne smotrnosti mehanizma za okrevanje in odpornost bo

lahko pripravilo šele, ko bo združilo rezultate svojih letnih revizij skladnosti ter tekočih in načrtovanih revizij smotrnosti poslovanja.

Sodišče je že objavilo nekaj revizijskih poročil, v katerih so poudarjene pomanjkljivosti in pomisleki v zvezi z zasnovo in zgodnjimi fazami izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. V enem takih poročil, in sicer o zasnovi kontrolnega sistema Komisije za mehanizem za okrevanje in odpornost, smo poudarili pomanjkljivosti na področju dajanja zagotovil in odgovornosti na ravni EU, zlasti smo izrazili pomisleke glede skladnosti naložbenih projektov, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, tako s pravili EU kot z nacionalnimi pravili, npr. pravili o javnem naročanju in državni pomoči. Ko Komisija ocenjuje zahteve držav članic za plačila, ne preverja sistematično, ali so skladni z omenjenimi predpisi.

Ob pogledu na izide našega dela na področju kohezije za letno poročilo za leto 2022, pri katerem smo ugotovili medletni porast stopnje napake za 80 %, je Sodišče še bolj zaskrbljeno. Projekti, ki se financirajo iz kohezijskih programov, so pogosto podobni tistim, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Če se ta pravila ne preverjajo sistematično na vseh ravneh, to pomeni kritično tveganje za finančne interese EU v mehanizmu za okrevanje in odpornost. Zahtevki za plačila iz mehanizma za okrevanje in odpornost bodo v prihodnosti usmerjeni bolj na naložbene projekte, zato se bo to tveganje še znatno povečevalo.

Doslej sem govoril predvsem o našem delu na področju revizije skladnosti. Vendar so že nekaj časa zaskrbljujoči tudi drugi vidiki proračuna EU, ki jih je treba obravnavati.

Neporavnane obveznosti iz proračuna EU in financiranja nepovratnih sredstev v okviru NextGenerationEU, ki bodo, če ne bodo sproščene, pomenile prihodnje dolgove, so konec leta 2022 dosegle rekordnih 453 milijard EUR. To je bilo povečanje za 33 % glede na neporavnane obveznosti v višini 342 milijard EUR v letu 2021 in je predvsem posledica povečanja prevzema obveznosti v drugem letu izvajanja programa NextGenerationEU.

S pritiskom za povečanje porabe se povečuje tudi obremenitev upravnih virov in posledično tveganje napak. Še več: če se stopnja izvrševanja za sklade z deljenim upravljanjem v letih 2024 in 2025 ne bo bistveno povečala, bo tveganje za sprostitev obveznosti pozneje v ciklusu večletnega finančnega okvira eksponentno raslo.

Vendar je porabo treba tudi financirati. Poleg financiranja prek prispevkov držav članic si EU sredstva izposoja tudi na trgih, in sicer predvsem z dolgoročnimi obveznicami, za katere se jamči s proračunom EU. Z najemanjem posojil sta se financirala instrument NextGenerationEU ter finančna pomoč državam članicam in tretjim državam. Ta dolg se je do konca leta 2022 povečal na 344 milijard EUR (2021: 237 milijard EUR), predvsem zaradi novih najetih posojil za NextGenerationEU, SURE in makrofinančno

pomoč. Najeta posojila za NextGenerationEU bo treba začeti odplačevati do leta 2028, dokončno odplačati pa do leta 2058, torej jih bo morala odplačati naslednja generacija.

V letnem poročilu Sodišča je še mnogo dodatnih podrobnih informacij in ugotovitev, ki bi vam jih danes z veseljem predstavil, vendar mi čas tega žal ne dopušča. Zato vas spodbujam, da vse ugotovitve preučite v našem letnem poročilu in poročilu o reviziji EU na kratko, ki ste ju prejeli.

Če povzamem: jasno je, da postaja okolje, v katerem upravljamo proračun EU, vedno večje in kompleksnejše. Danes sem osvetlil le del tega okolja in poskušal pojasniti, da se EU, kljub številnim uspešnim vidikom, še naprej srečuje z velikimi izzivi. Pri reševanju teh izzivov je ključnega pomena zavedanje, da bodo negotovosti morda ostale in da bomo občasno prišli do različnih zaključkov. Kljub temu pa je nujno, da napredujemo skupaj in da tesno sodelujemo pri izgradnji boljše in bolj trajnostne Evrope.

Hvala za vašo pozornost.