

**Izjava o zanesljivosti, ki jo Evropsko računsko sodišče predloži Evropskemu parlamentu in Svetu –
poročilo neodvisnega revizorja**

(2022/C 399/02)

Mnenje

I. Sodišče je revidiralo:

- (a) konsolidirani zaključni račun Evropske unije, ki ga sestavljajo konsolidirani računovodski izkazi ⁽¹⁾ in poročila o izvrševanju proračuna ⁽²⁾ za proračunsko leto, končano 31. decembra 2021, ki ga je Komisija odobrila 28. junija 2022, ter
- (b) zakonitost in pravilnost z zaključnim računom povezanih *transakcij*, kot je zahtevano v členu 287 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Zanesljivost zaključnega računa

Mnenje o zanesljivosti zaključnega računa

II. Po mnenju Sodišča konsolidirani zaključni račun Evropske unije (EU) za leto, ki se je končalo 31. decembra 2021, v vseh pomembnih pogledih pošteno predstavlja njen finančni položaj na dan 31. decembra 2021 ter njen *poslovni izid*, denarne tokove in spremembe čistih sredstev za tedaj končano leto v skladu s finančno uredbo in računovodskimi pravili, ki temeljijo na mednarodno sprejetih računovodskih standardih za javni sektor.

Zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z zaključnim računom

Prihodki

Mnenje o zakonitosti in pravilnosti prihodkov

III. Sodišče meni, da so prihodki, povezani z zaključnim računom za leto, ki se je končalo 31. decembra 2021, v vseh pomembnih pogledih zakoniti in pravilni.

Odhodki

IV. Sodišče je za leto 2021 pripravilo dve ločeni mnenji o zakonitosti in pravilnosti odhodkov. Razlog za to je revizija *mehanizma za okrevanje in odpornost* (RRF), ki je začasni instrument ter se izvaja in financira bistveno drugače od običajne proračunske porabe v večletnem finančnem okviru.

Negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti proračunskih odhodkov

V. Zaradi pomembnosti zadeve, opisane v razdelku Osnova za negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti proračunskih odhodkov, so po mnenju Sodišča na proračunske odhodke, sprejete v zaključnem računu za leto, ki se je končalo 31. decembra 2021, pomembno vplivale napake.

⁽¹⁾ Konsolidirani računovodski izkazi zajemajo bilanco stanja, izkaz poslovnega izida, izkaz denarnih tokov, izkaz sprememb čistih sredstev ter povzetek pomembnih računovodskih usmeritev in druga pojasnila (skupaj s poročanjem po segmentih).

⁽²⁾ Poročila o izvrševanju proračuna zajemajo tudi pojasnila.

Mnenje o zakonitosti in pravilnosti odhodkov RRF

VI. Sodišče meni, da so odhodki RRF, sprejeti v zaključnem računu za leto, ki se je končalo 31. decembra 2021, v vseh pomembnih pogledih zakoniti in pravilni.

Osnova za mnenje

VII. Sodišče je revizijo izvedlo v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja (ISA) in etičnim kodeksom Mednarodne zveze računovodskih strokovnjakov (MZRS) ter mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije INTOSAI (ISSAI). Odgovornost Sodišča na podlagi teh standardov in kodeksov je natančneje opisana v delu tega poročila z naslovom Revizorjeva odgovornost. V njem je Sodišče navedlo tudi več informacij o podlagi za svoje mnenje o prihodkih (glej odstavek **XXXV**) in z RRF povezanih odhodkih (glej odstavek **XXXVII**). Poleg tega Sodišče izpolnjuje tudi zahteve glede neodvisnosti in svoje etične odgovornosti v skladu z etičnim kodeksom za poklicne računovodje, ki ga je izdal Odbor za mednarodne etične standarde za računovodje. Sodišče meni, da so pridobljeni revizijski dokazi zadostna in ustrezna osnova za njegovi mnenji.

Osnova za negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti proračunskih odhodkov

VIII. Po oceni Sodišča znaša skupna stopnja napake za proračunske odhodke, sprejete v zaključnem računu za leto, ki se je končalo 31. decembra 2021, 3,0 %. Na znaten delež teh odhodkov so pomembno vplivale napake. To zadeva predvsem odhodke, ki temeljijo na povračilih, pri katerih ocenjena stopnja napake znaša 4,7 %. V letu 2021 so se ti odhodki povečali na 90,1 milijarde EUR, kar je 63,2 % populacije, ki jo je revidiralo Sodišče ⁽³⁾. Učinki napak, ki jih je odkrilo Sodišče, so v sprejetih odhodkih v zadevnem letu torej pomembni in vseobsegajoči.

Ključne revizijske zadeve

Sodišče je ocenilo obveznost za pokojnine in druge zasluzke zaposlenih

IX. Bilanca stanja EU vključuje obveznost za pokojnine in druge zasluzke zaposlenih, ki je konec leta 2021 znašala 122,5 milijarde EUR (2020: 116,0 milijarde EUR), kar pomeni skoraj četrtino vseh obveznosti v letu 2021 v višini 496,4 milijarde EUR (2020: 313,5 milijarde EUR).

X. Večina te obveznosti za pokojnine in druge zasluzke zaposlenih se nanaša na pokojninski sistem uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije, ki znaša 109,7 milijarde EUR (2020: 100,7 milijarde EUR). Obveznost, evidentirana v zaključnem računu, je ocena sedanje vrednosti pričakovanih prihodnjih plačil, ki jih bo morala EU izvršiti za poravnavo svojih pokojninskih obveznosti.

XI. Zasluzki, izplačani v okviru pokojninske sheme, se knjižijo v breme proračuna EU. EU sicer ni ustanovila posebnega pokojninskega sklada za kritje stroškov prihodnjih pokojninskih obveznosti, vendar države članice skupaj jamčijo za izplačilo prejemkov, uradniki pa prispevajo tretjino stroškov financiranja sheme. Eurostat to obveznost izračuna letno v imenu računovodje Komisije, pri čemer uporablja parametre, kot sta starostni profil in pričakovana življenjska doba uradnikov EU, ter predpostavke o prihodnjih gospodarskih razmerah. Te parametre in predpostavke ocenjujejo tudi aktuarski svetovalci Komisije.

XII. Povečanje pokojninske obveznosti v letu 2021 je predvsem posledica znižanja nominalne diskontne stopnje, na katero vpliva znižanje svetovnih obrestnih mer ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Dodatne informacije so v odstavkih 1.22 do 1.27 letnega poročila Sodišča za leto 2021.

⁽⁴⁾ Zaključni račun EU za leto 2021, pojasnilo 2.9.

XIII. Drugi največji del obveznosti za pokojnine in druge zasluzke zaposlenih je ocenjena obveznost EU do skupnega sistema zdravstvenega zavarovanja (JSIS), ki je konec leta 2021 znašala 10,3 milijarde EUR (2020: 12,9 milijarde EUR). Ta obveznost se nanaša na stroške zdravstvenega varstva uslužbencev EU, ki se plačajo v obdobju po prenehanju opravljanja dejavnosti (brez njihovih prispevkov).

XIV. Sodišče je kot del svoje revizije ocenilo aktuarske predpostavke za te sheme in iz njih izhajajoče vrednotenje. Ocena Sodišča temelji na delu, ki so ga opravili zunanji neodvisni aktuarski strokovnjaki. Sodišče je preverilo osnovne podatke, na katerih temeljijo izračuni, aktuarske parametre in izračun obveznosti. Preverilo je tudi predstavitev obveznosti v konsolidirani bilanci stanja in pojasnilih h konsolidiranim računovodskim izkazom.

XV. Sodišče je prišlo do zaključka, da je ocena skupne obveznosti za pokojnine in druge zasluzke zaposlenih, navedena v konsolidirani bilanci stanja, poštena in zanesljiva.

Sodišče je ocenilo bistvene ocene konec leta, predstavljene v zaključnem računu

XVI. Konec leta 2021 je ocenjena vrednost upravičenih stroškov, ki so nastali pri upravičencih, vendar še niso bili prijavljeni, znašala 129,9 milijarde EUR (2020: 107,8 milijarde EUR). Ti zneski so bili evidentirani kot vnaprej vračunani stroški⁽⁵⁾.

XVII. Glavni razlog za povečanje te ocene je RRF, ki je osrednji del instrumenta *NextGenerationEU* (NGEU), tj. začasnega instrumenta za okrevanje, namenjenega pomoči pri odpravljanju neposredne gospodarske in socialne škode, nastale zaradi pandemije COVID-19. Plačila državam članicam v okviru tega instrumenta se bodo izvrševala po vnaprej določenem profilu obrokov do leta 2026. Ob koncu leta 2021 so vnaprej vračunani odhodki RRF znašali 12,3 milijarde EUR.

XVIII. Da bi Sodišče ocenilo te ocene ob koncu leta, je preučilo sistem, ki ga je Komisija vzpostavila za izračune za ločitev proračunskih let, da bi se prepričalo o njegovi pravilnosti in popolnosti v generalnih direktoratih, v katerih se je izvršila večina plačil. Med svojim revizijskim delom v zvezi z vzorcem računov in plačili v okviru predfinanciranja je preučilo ustrezne izračune za ločitev proračunskih let, da bi se obravnavalo tveganje napačne navedbe vnaprej vračunanih stroškov. Od računovodskih služb Komisije je zahtevalo pojasnila o splošni metodologiji za pripravo teh ocen.

XIX. Sodišče je prišlo do zaključka, da je ocena skupnega zneska vnaprej vračunanih stroškov in drugih predujmov državam članicam v konsolidirani bilanci stanja pošteno predstavljena.

Sodišče je pregledalo sredstva, ustvarjena v procesu izstopa Združenega kraljestva iz EU

XX. Združeno kraljestvo od 1. februarja 2020 ni več država članica EU. V skladu s sporazumom o izstopu se je Združeno kraljestvo zavezalo, da bo spoštovalo vse finančne obveznosti iz prejšnjih večletnih finančnih okvirov, ki izhajajo iz njegovega članstva v EU. V prehodnem obdobju, ki se je končalo 31. decembra 2020, je Združeno kraljestvo še naprej prispevalo v proračun EU in imelo koristi od njega, kot če bi bilo država članica.

XXI. Po koncu prehodnega obdobja so zaradi dodatnih vzajemnih obveznosti EU in Združenega kraljestva nastale nekatere obveznosti in terjatve za EU. Te obveznosti se morajo odražati v zaključnem računu EU. Po oceni Komisije so na datum bilance stanja v zaključnem računu EU izkazane neto terjatve do Združenega kraljestva v višini 41,8 milijarde EUR (2020: 47,5 milijarde EUR), za katere se ocenjuje, da bo v 12 mesecih po datumu poročanja plačane 10,9 milijarde EUR.

⁽⁵⁾ Ti stroški vključujejo vnaprej vračunane stroške v višini 77,8 milijarde EUR na strani obveznosti v bilanci stanja in 52,1 milijarde EUR na strani sredstev, s katerimi se zmanjša vrednost predfinanciranja.

XXII. Plačilni mehanizem, ki se uporablja za vzajemne obveznosti na podlagi sporazuma o izstopu, je določen v členu 148 (Plačila po letu 2020) sporazuma. Leta 2021 je znesek, za katerega se je poročalo, da ga Združeno kraljestvo dolguje v skladu s členom 136 in členi 140 do 147, znašal 11,9 milijarde EUR. Skupna plačila, prejeta od Združenega kraljestva v letu 2021, so znašala 6,8 milijarde EUR. Preostali znesek ob koncu leta v višini 5,1 milijarde EUR je bilo treba v skladu z mehanizmom iz člena 148 sporazuma o izstopu plačati v petih enakih mesečnih obrokih od januarja do vključno maja 2022.

XXIII. Sodišče je v okviru svojih običajnih revizijskih postopkov s Komisijo razpravljalo o časovnem okviru, točnosti in popolnosti pripoznanih sredstev in izvršenih plačil. Ponovno je izračunalo zadevne zneske, jih uskladilo z osnovnimi evidencami in preverilo ustreznost vseh uporabljenih predpostavk.

XXIV. Sodišče ugotavlja, da je ocena skupnih sredstev, pripoznanih v zvezi s procesom izstopa Združenega kraljestva iz EU, pošteno predstavljena v konsolidiranem zaključnem računu.

Sodišče je ocenilo učinek ruske invazije na Ukrajino na zaključni račun

XXV. Rusija je 24. februarja 2022 začela invazijo na Ukrajino. Ker EU Ukrajini zagotavlja pomoč v obliki posojil in nepovratnih sredstev, je Sodišče ocenilo izračune Komisije v zvezi z izpostavljenostjo EU z invazijo povezanemu finančnemu tveganju in njihovo podlago, da bi se prepričalo o tem, ali se posledice tega pomembnega dogodka ustrezno odražajo v zaključnem računu EU. Sodišče je izračune Komisije ocenilo glede na svoje lastne podatke in obstoječe podatke o tej zadevi.

XXVI. Sodišče je ugotovilo, da je primerno, da se je ruska invazija na Ukrajino obravnavala kot nepopravljali dogodek po bilanci stanja. V konsolidiranem zaključnem računu je bil njen učinek ustrezno razkrit in pošteno predstavljen.

Sodišče je ocenilo učinek ukrepov, povezanih s COVID-19, na zaključni račun

XXVII. Pandemija COVID-19 je resno prizadela gospodarstva in javne finance držav članic. Evropska komisija je mobilizirala znatna sredstva za okrepitev sektorjev javnega zdravja držav članic in ublažitev socialno-ekonomskih posledic pandemije v EU. To je vključevalo financiranje nujne medicinske opreme, uvedbo večje prožnosti pri uporabi finančne podpore iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter zagotavljanje posojil pod ugodnimi pogoji državam članicam. Posledice teh pobud za računovodske izkaze so bile pomembne.

XXVIII. Sodišče je v okviru svojih običajnih revizijskih postopkov revidiralo sredstva, obveznosti, prihodke in odhodke, vključno s tistimi, ki so povezani z ukrepi, ki jih je sprejela Komisija. Prišlo je do zaključka, da so pošteno predstavljeni v konsolidiranem zaključnem računu.

Druge zadeve

XXIX. Poslovodstvo je odgovorno za zagotovitev „drugih informacij“. Ta izraz zajema „finančne poudarke leta“, ne pa konsolidiranega zaključnega računa in revizijskega poročila Sodišča o njih. Mnenje Sodišča o konsolidiranem zaključnem računu ne zajema teh drugih informacij. O tem tudi ne dajemo nobene izjave o zanesljivosti. Pri reviziji konsolidiranega zaključnega računa je Sodišče odgovorno za to, da prebere druge informacije in razmisli, ali so te pomembno neskladne s konsolidiranim zaključnim računom ali njegovim vedenjem, pridobljenim pri reviziji, ali se zdijo kako drugače pomembno napačno navedene. Če Sodišče pride do zaključka, da so druge informacije pomembno napačno navedene, mora o tem ustrezno poročati. Sodišče v zvezi s tem nima o čem poročati.

Odgovornost posloводства

XXX. V skladu s členi 310 do 325 PDEU in finančno uredbo je posloводство odgovorno za pripravo in predstavitev zaključnega računa EU na podlagi mednarodno sprejetih računovodskih standardov za javni sektor ter za zakonitost in pravilnost z izkazi povezanih transakcij. Ta odgovornost vključuje zasnovano, izvajanje in vzdrževanje notranjih kontrol, ki se uporabljajo za pripravo in predstavitev računovodskih izkazov brez pomembno napačne navedbe zaradi goljufije ali napake. Posloводство je odgovorno tudi za zagotavljanje skladnosti dejavnosti, finančnih transakcij in informacij v računovodskih izkazih s pravili (zakoni, predpisi, načeli, pravili in standardi), ki veljajo zanje. Končno odgovornost za zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z zaključnim računom EU, ima Komisija (člen 317 PDEU).

XXXI. Pri pripravi konsolidiranega zaključnega računa je posloводство odgovorno za oceno zmožnosti EU, da nadaljuje poslovanje, razkritje vseh ustreznih zadev ter uporabo računovodstva na osnovi predpostavke o zmožnosti nadaljnjega poslovanja, razen če namerava subjekt likvidirati ali prenehati poslovanje ali če nima druge možnosti, kot da napravi eno ali drugo.

XXXII. Komisija je odgovorna za nadzor nad procesom računovodskega poročanja EU.

XXXIII. V skladu s finančno uredbo (naslov XIII) mora računovodja Komisije za revizijo konsolidirani zaključni račun EU najprej, in sicer do 31. marca naslednjega leta, predložiti kot začasni zaključni račun in do 31. julija kot končni zaključni račun. Začasni zaključni račun bi že moral biti resničen in pošten prikaz finančnega položaja EU. Zato je nujno, da so vse postavke začasnega zaključnega računa predstavljene kot končni izračuni, kar Sodišču omogoča, da svojo nalogo opravi v skladu s finančno uredbo (naslovom XIII) in v danih rokih. Kakršne koli spremembe med začasnim in končnim zaključnim računom bi bile običajno samo posledica ugotovitev Sodišča.

Revizorjeva odgovornost za revizijo konsolidiranega zaključnega računa in z njim povezanih transakcij

XXXIV. Cilj Sodišča je pridobiti razumno zagotovilo o tem, ali je konsolidirani zaključni račun EU brez pomembno napačne navedbe in ali so transakcije, povezane z zaključnim računom, zakonite in pravilne, ter na podlagi svoje revizije Evropskemu parlamentu in Svetu zagotoviti izjavo o zanesljivosti zaključnega računa ter o zakonitosti in pravilnosti z njim povezanih transakcij. Razumno zagotovilo je visoka raven zagotovila, vendar ni nujno, da se z revizijo odkrijejo vsi primeri pomembno napačnih navedb ali neskladij, ki lahko obstajajo. Do napačne navedbe ali neskladja lahko pride zaradi goljufije ali napake, za pomembne pa štejejo, če se lahko utemeljeno pričakuje, da bodo ločeno ali skupaj vplivale na kakršne koli ekonomske odločitve, ki bi se sprejele na podlagi tega konsolidiranega zaključnega računa.

XXXV. V zvezi s prihodki Sodišče pri preučitvi lastnih sredstev iz naslova DDV in BND izhaja iz makroekonomskih agregatov, na podlagi katerih se ta izračunajo, in oceni sisteme Komisije za obdelavo agregatov do takrat, ko so prispevki držav članic prejeti in evidentirani v konsolidiranem zaključnem računu. Pri tradicionalnih lastnih sredstvih preučijo računovodske izkaze carinskih organov in analizira tok dajatev do trenutka, ko zneske prejme Komisija in so evidentirani v zaključnem računu. Pri carinah obstaja tveganje, da jih uvozniki ne prijavijo nacionalnim carinskim organom ali pa jih prijavijo nepravilno. Dejansko pobrane uvozne dajatve bodo zato nižje od zneska, ki bi ga bilo teoretično treba pobrati. Ta razlika, znana tudi kot izpad carin, zajema utajene zneske, ki niso zajeti v računovodskih sistemih držav članic za tradicionalna lastna sredstva in ne spadajo v obseg revizijskega mnenja Sodišča o prihodkih.

XXXVI. Pri odhodkih Sodišče preučijo plačilne transakcije ob nastanku, evidentiranju in sprejetju odhodkov. Ta pregled zajema vse kategorije plačil v trenutku izvršitve, razen predujmov. Sodišče preučijo predplačila, ko prejemnik sredstev zagotovi dokaze o njihovi pravilni porabi in institucija ali organ te dokaze sprejme z obračunom predplačila, kar je lahko šele v naslednjem letu.

XXXVII. Sodišče je letos prvič preučilo odhodke RRF. Za razliko od drugih proračunskih odhodkov, ki temeljijo na povračilu stroškov in/ali izpolnjevanju pogojev, je pri RRF pogoj za plačilo zadovoljivo doseganje vnaprej določenih mejnikov ali ciljnih vrednosti. Sodišče je zato preučilo, ali je Komisija zbrala zadostne in ustrezne dokaze v podporo svoji oceni tega pogoja. Skladnost z drugimi pravili EU in nacionalnimi pravili ni bila del te ocene.

XXXVIII. Med celotno revizijo uporablja strokovno presojo in ohranja poklicno nezaupljivost. Poleg tega:

- (a) ugotavlja in ocenjuje tveganja pomembno napačnih navedb v konsolidiranem zaključnem računu in pomembnih neskladij z njim povezanih transakcij z zahtevami prava EU, ki so posledica goljufije ali napake. Revizijske postopke oblikuje in izvaja na podlagi teh tveganj ter pridobiva revizijske dokaze, ki so zadostna in ustrezna osnova za njegovo mnenje. Primere pomembno napačnih navedb ali neskladij, ki so posledica goljufij, je težje odkriti kot tiste, ki so posledica napake, saj goljufije lahko vključujejo dogovarjanje, ponarejanje, načrtno opustitve, zavajajoče razlage ali pa izogibanje notranjim kontrolam. Zato obstaja večje tveganje, da se ti primeri ne odkrijejo;
- (b) skuša spoznati notranje kontrole, relevantne za revizijo, da se pripravijo ustrezni revizijski postopki, vendar ne za izrekanje mnenja o uspešnosti notranjih kontrol;
- (c) vrednoti ustreznost uporabljenih računovodskih usmeritev in utemeljenost računovodskih ocen ter z njimi povezanih razkritij posloводства;
- (d) sprejema zaključke o ustreznosti tega, da je poslovodstvo uporabilo računovodstvo na osnovi predpostavke o zmožnosti nadaljnega poslovanja, ter glede na pridobljene revizijske dokaze tudi o tem, ali obstaja pomembna negotovost zaradi dogodkov ali razmer, ki bi lahko posledično pomenili precejšen dvom o zmožnosti subjekta, da nadaljuje poslovanje. Če ugotovi, da ta pomembna negotovost obstaja, mora v svojih poročilih opozoriti na s tem povezana razkritja v konsolidiranem zaključnem računu ali pa, če so ta razkritja neprimerna, spremeniti svoje mnenje. Zaključki Sodišča temeljijo na revizijskih dokazih, pridobljenih do datuma poročila. Toda zaradi dogodkov ali razmer po tem datumu lahko subjekt preneha nadaljnje poslovanje;
- (e) vrednoti celotno predstavitev, strukturo in vsebino konsolidiranega zaključnega računa, vključno z vsemi razkritji, ter to, ali konsolidirani zaključni račun pošteno predstavlja z njim povezane transakcije in dogodke;
- (f) pridobiva zadostne ustrezne revizijske dokaze o finančnih informacijah o subjektih, ki spadajo v obseg konsolidacije EU, da bi lahko dalo mnenje o konsolidiranem zaključnem računu in z njim povezanih transakcijah. Sodišče je odgovorno za usmerjanje, nadziranje in izvedbo revizije ter je edino odgovorno za revizijsko mnenje, ki ga izda.

XXXIX. Sodišče komunicira s poslovodstvom, med drugim glede načrtovanega obsega in časovnega razporeda revizij ter pomembnih revizijskih ugotovitev, vključno z ugotovitvami o morebitnih pomembnih pomanjkljivostih notranjih kontrol.

XL. Med zadevami, o katerih se razpravlja s Komisijo in drugimi revidiranimi subjekti, Sodišče določi tiste, ki so bile najpomembnejše pri reviziji konsolidiranega zaključnega računa in so zato ključne revizijske zadeve za tekoče obdobje. Te zadeve opiše v poročilu, razen če je v skladu z zakoni ali predpisi javno razkritje prepovedano ali, v izredno redkih okoliščinah, če Sodišče ugotovi, da se o zadevi v poročilu ne bi smelo poročati, ker bi bilo smiselno pričakovati, da bodo neugodne posledice tega večje od kakršne koli koristi javnega interesa.

14. julij 2022

Klaus-Heiner LEHNE

predsednik

Evropsko računsko sodišče
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg
