

Revisionsrättens revisionsförklaring till Europaparlamentet och rådet – oberoende revisorns rapport

(2022/C 399/02)

Uttalande

I. Vi har granskat

- a) Europeiska unionens konsoliderade räkenskaper som består av den konsoliderade årsredovisningen ⁽¹⁾ och rapporterna om genomförandet av budgeten ⁽²⁾ för det budgetår som slutade den 31 december 2021 och som godkändes av kommissionen den 28 juni 2022,
- b) de underliggande *transaktionernas* laglighet och korrekthet, i enlighet med bestämmelserna i artikel 287 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Räkenskapernas tillförlitlighet**Uttalande om räkenskapernas tillförlitlighet**

II. Vi anser att Europeiska unionens konsoliderade räkenskaper för det år som slutade den 31 december 2021 i alla väsentliga avseenden ger en rättvisande bild av EU:s finansiella ställning per den 31 december 2021, det finansiella *resultatet*, kassaflödena och förändringar i nettotillgångarna för det budgetår som slutade detta datum, i enlighet med budgetförordningen och redovisningsreglerna, som baseras på internationellt vedertagna redovisningsstandarder för den offentliga sektorn.

Lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för räkenskaperna**Intäkter**

Uttalande om intäkternas laglighet och korrekthet

III. Vi anser att de intäkter som ligger till grund för räkenskaperna för det år som slutade den 31 december 2021 i alla väsentliga avseenden är lagliga och korrekta.

Kostnader

IV. För 2021 gör vi två separata uttalanden om kostnadernas laglighet och korrekthet. Detta speglar det faktum att *faciliteten för återhämtning och resiliens* är ett tillfälligt instrument som genomförs och finansieras på ett sätt som i grunden skiljer sig från de normala budgetutgifterna inom den fleråriga budgetramen.

Uttalande med avvikande mening om budgetkostnadernas laglighet och korrekthet

V. På grund av betydelsen av det förhållande som beskrivs under rubriken *Grund för ett uttalande med avvikande mening om budgetkostnadernas laglighet och korrekthet* anser vi att de budgetkostnader som godkänts i räkenskaperna för det budgetår som slutade den 31 december 2021 innehåller väsentliga fel.

⁽¹⁾ Den konsoliderade årsredovisningen består av balans- och resultaträkningen, kassaflödesanalysen, sammanställningen av förändringar i nettotillgångarna och en sammanfattning av de viktigaste redovisningsprinciperna och andra förklarande noter (inbegripet segmentrapportering).

⁽²⁾ Rapporterna om budgetgenomförandet innefattar även de förklarande noterna.

Uttalande om lagligheten och korrektheten i kostnaderna inom faciliteten för återhämtning och resiliens

VI. Vi anser att de kostnader inom faciliteten för återhämtning och resiliens som godkänts i räkenskaperna för det år som slutade den 31 december 2021 i alla väsentliga avseenden är lagliga och korrekta.

Grund för uttalandet

VII. Vi utförde vår revision i enlighet med de internationella revisionsstandarder (ISA) och etiska riktlinjer som fastställts av IFAC och de internationella standarder för högre revisionsorgan (Issai) som fastställts av Intosai. I avsnittet om revisorns ansvar nedan beskrivs mer ingående vilket ansvar vi har enligt dessa standarder och riktlinjer. I det avsnittet ger vi också mer information om grunden för vårt uttalande om intäkterna (se punkt **XXXV**) och kostnaderna inom faciliteten för återhämtning och resiliens (se punkt **XXXVII**). Vi uppfyllde även kraven på oberoende och våra etiska skyldigheter enligt International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA) och dess etiska riktlinjer för yrkesverksamma revisorer. Vi anser att vi har inhämtat tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis till stöd för vårt uttalande.

Grund för ett uttalande med avvikande mening om budgetkostnadernas laglighet och korrekthet

VIII. Vår uppskattade övergripande felnivå för budgetkostnader som godkänts i räkenskaperna är 3,0 % för det år som slutade den 31 december 2021. En betydande del av dessa kostnader innehåller väsentliga fel. I huvudsak gäller detta ersättningsbaserade kostnader, där den uppskattade felnivån är 4,7 %. Den typen av kostnader ökade till 90,1 miljarder euro 2021, vilket motsvarar 63,2 % av vår granskningspopulation⁽³⁾. Effekterna av de fel som vi konstaterade är därför både väsentliga och av avgörande betydelse för de kostnader som godkänts för året.

Områden av särskild betydelse för revisionen

Vi bedömde skulden för pensioner och andra ersättningar till anställda

IX. I EU:s balansräkning redovisas en skuld för pensioner och andra ersättningar till anställda på 122,5 miljarder euro i slutet av 2021 (2020: 116,0 miljarder euro), vilket motsvarar nästan en fjärdedel av den totala skulden på 496,4 miljarder euro 2021 (2020: 313,5 miljarder euro).

X. Merparten av skulden för pensioner och andra ersättningar till anställda avser pensionssystemet för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen som uppgår till 109,7 miljarder euro (2020: 100,7 miljarder euro). Den skuld som redovisas är en uppskattning av nuvärdet av förväntade framtida betalningar som EU behöver göra för att reglera sina pensionsåtaganden.

XI. De förmåner som betalas ut enligt pensionssystemet belastar EU-budgeten. Eftersom EU inte har upprättat en särskild pensionsfond för att täcka kostnaderna för framtida pensionsåtaganden garanterar medlemsstaterna gemensamt utbetalningen av förmånerna, och tjänstemännen bidrar med en tredjedel till finansieringen av systemet. Varje år beräknar Eurostat denna skuld för kommissionens räkenskapsförare med hjälp av parametrar såsom åldersprofilen och den förväntade livslängden för EU-tjänstemän samt antaganden om framtida ekonomiska förhållanden. Dessa parametrar och antaganden bedöms också av kommissionens försäkringstekniska rådgivare.

XII. Att pensionsskulden ökade 2021 beror främst på den minskade nominella diskonteringsräntan, som påverkas av en global räntesänkning⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Mer information finns i punkterna 1.22–1.27 i årsrapporten för 2021.

⁽⁴⁾ Not 2.9 i EU:s årsredovisning för 2021.

XIII. Den näst största delen av skulden för pensioner och andra ersättningar till anställda är EU:s uppskattade skuld till det gemensamma sjukförsäkringssystemet (RCAM) som vid utgången av 2021 uppgick till 10,3 miljarder euro (2020: 12,9 miljarder euro). Denna skuld gäller hälso- och sjukvårdskostnader för EU-personal som ska betalas efter avslutad tjänstgöring (nettokostnad efter personalens bidrag).

XIV. Vid revisionen bedömde vi de försäkringstekniska antaganden som gjorts för dessa system och den värdering de resulterat i. Vår bedömning bygger på det arbete som utförts av externa, oberoende försäkringstekniska experter. Vi kontrollerar de uppgifter som ligger till grund för beräkningarna, de försäkringstekniska parametrarna och beräkningen av skulden. Vi kontrollerar även presentationen av skulderna i den konsoliderade balansräkningen och noterna till den konsoliderade årsredovisningen.

XV. Vi drar slutsatsen att uppskattningen av den totala skulden för pensioner och andra ersättningar till anställda i den konsoliderade balansräkningen ger en rättvisande och tillförlitlig bild.

Vi bedömde större bokslutsuppskattningar i årsredovisningen

XVI. Vid utgången av 2021 uppgick det uppskattade värdet av stödberättigande kostnader som *stödmottagarna* hade haft men ännu inte redovisat till 129,9 miljarder euro (2020: 107,8 miljarder euro). Dessa belopp redovisades som upplupna kostnader⁽⁵⁾.

XVII. Ökningen i uppskattningen beror framför allt på faciliteten för återhämtning och resiliens, som utgör kärnan i *NextGenerationEU*, det tillfälliga återhämtningsinstrument som ska hjälpa till att reparera de omedelbara ekonomiska och sociala skador som covid-19-pandemin har orsakat. Utbetalningar till medlemsstaterna inom faciliteten följer en på förhand fastställd delbetalningsprofil fram till 2026. Vid utgången av 2021 uppgick de upplupna kostnaderna inom faciliteten för återhämtning och resiliens till 12,3 miljarder euro.

XVIII. För bedömningen av dessa bokslutsuppskattningar granskade vi det system för beräkning av periodavgränsning som kommissionen har infört för att försäkra oss om att det var korrekt och fullständigt vid de generaldirektorat där merparten av kostnaderna hade uppstått. Under arbetet med urvalet av fakturor och betalningar av förfinansiering granskade vi de relevanta beräkningarna av periodavgränsning och kontrollerade risken för att periodiseringen var felaktig. Vi begärde förtydliganden från kommissionens redovisningsavdelningar angående de allmänna metoderna för att göra dessa uppskattningar.

XIX. Vi drar slutsatsen att beräkningen av det totala beloppet för upplupna kostnader och övriga förskott till medlemsstaterna ger en rättvisande bild i den konsoliderade balansräkningen.

Vi granskade tillgångar som skapats genom Förenade kungarikets utträdesprocess

XX. Den 1 februari 2020 upphörde Förenade kungariket att vara en EU-medlemsstat. I utträdesavtalet åtog sig Förenade kungariket att fullgöra alla de ekonomiska skyldigheter enligt tidigare fleråriga budgetramar som följer av dess EU-medlemskap. Under övergångsperioden, som slutade den 31 december 2020, fortsatte Förenade kungariket att bidra till och dra nytta av EU:s budget som om det hade varit en medlemsstat.

XXI. Efter övergångsperiodens slut har ytterligare ömsesidiga skyldigheter för EU respektive Förenade kungariket gett upphov till vissa skulder och fordringar för EU:s del. Dessa skyldigheter måste återspeglas i EU:s årsredovisning. Kommissionen uppskattade att EU:s räkenskaper på balansdagen visade en nettofordran på 41,8 miljarder euro att erhålla från Förenade kungariket (2020: 47,5 miljarder euro), varav 10,9 miljarder euro enligt uppskattningar kommer att betalas inom 12 månader räknat från rapporteringsdagen.

⁽⁵⁾ Dessa omfattar upplupna kostnader på balansräkningens skuldsida på 77,8 miljarder euro och, på balansräkningens tillgångssida, 52,1 miljarder euro som minskar värdet av förfinansieringen.

XXII. Den betalningsmekanism som ska användas när det gäller de ömsesidiga skyldigheterna enligt utträdesavtalet anges i artikel 148 ("Betalningar efter 2020") i avtalet. År 2021 uppgick det belopp som Förenade kungariket rapporterades vara skyldigt enligt artikel 136 och artiklarna 140–147 till 11,9 miljarder euro. De totala betalningarna från Förenade kungariket 2021 uppgick till 6,8 miljarder euro. Det resterande beloppet vid utgången av året, som uppgick till 5,1 miljarder euro, skulle betalas i fem lika stora månatliga delbetalningar från och med januari till och med maj 2022, i enlighet med den mekanism som anges i artikel 148 i utträdesavtalet.

XXIII. Som en del av våra normala granskningsåtgärder diskuterade vi med kommissionen tidpunkten för samt riktigheten och fullständigheten i redovisade tillgångar och gjorda betalningar. Vi gjorde en ny beräkning av de berörda beloppen, stämde av dem mot de underliggande uppgifterna och kontrollerade lämpligheten i de använda antagandena.

XXIV. Vi drar slutsatsen att uppskattningen av de totala tillgångar som redovisas i samband med Förenade kungarikets utträdesprocess ger en rättvisande bild i den konsoliderade årsredovisningen.

Vi bedömde effekterna av Rysslands invasion av Ukraina på räkenskaperna

XXV. Den 24 februari 2022 invaderade Ryssland Ukraina. Eftersom EU ger Ukraina stöd i form av lån och bidrag bedömde vi kommissionens beräkningar av EU:s exponering för finansiell risk samt grunden för beräkningarna för att förvissa oss om att konsekvenserna av denna viktiga händelse speglas på lämpligt sätt i EU:s räkenskaper. Vi jämförde kommissionens beräkningar med vår egen beräkning och med befintliga uppgifter i frågan.

XXVI. Vi drar slutsatsen att behandlingen av Rysslands invasion av Ukraina som en händelse efter balansdagen som inte ska beaktas är lämplig. Invasionens effekter har redovisats på lämpligt sätt och ger en rättvisande bild i den konsoliderade årsredovisningen.

Vi bedömde effekterna av covid-19-relaterade åtgärder på räkenskaperna

XXVII. Covid-19-pandemin påverkade allvarligt medlemsstaternas ekonomier och offentliga finanser. Europeiska kommissionen mobiliserade betydande resurser för att förstärka medlemsstaternas folkhälsosektor och mildra pandemins socio-ekonomiska effekter i EU. Exempel på åtgärder som vidtogs är finansiering av brådskande medicinska förnödenheter, införande av större flexibilitet i användningen av ekonomiskt stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna och tillhandahållande av lån till förmånliga villkor till medlemsstaterna. Dessa initiativ hade en betydande effekt på årsredovisningen.

XXVIII. Som en del av våra normala granskningsåtgärder granskade vi alla tillgångar, skulder, intäkter och kostnader, inklusive dem som hänger samman med de åtgärder som kommissionen vidtagit. Vi drar slutsatsen att de ger en rättvisande bild i den konsoliderade årsredovisningen.

Övriga upplysningar

XXIX. Ledningen ansvarar för att lämna "övrig information". I uttrycket ingår de viktigaste ekonomiska händelserna under året, men inte de konsoliderade räkenskaperna eller vår rapport om dem. Vårt uttalande om de konsoliderade räkenskaperna omfattar inte sådan övrig information, och vi lämnar ingen form av bestyrkande av den. Vårt ansvar i samband med revisionen av de konsoliderade räkenskaperna är att läsa denna information och överväga om den avviker väsentligt från de konsoliderade räkenskaperna eller den kunskap som vi inhämtat under revisionen eller på annat sätt förefaller innehålla väsentliga felaktigheter. Om vi kommer fram till att den övriga informationen innehåller väsentliga felaktigheter är vi skyldiga att rapportera det. Vi har ingenting att rapportera i det avseendet.

Ledningens ansvar

XXX. I enlighet med artiklarna 310–325 i EUF-fördraget och med budgetförordningen ansvarar ledningen för att upprätta och lägga fram EU:s konsoliderade årsredovisning på grundval av internationellt accepterade redovisningsstandarder för den offentliga sektorn och för att de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta. I ledningens ansvar ingår att utforma, införa och upprätthålla den internkontroll som behövs för att upprätta och lägga fram årsredovisningar som inte innehåller väsentliga felaktigheter, vare sig detta beror på *oegentligheter* eller på misstag. Ledningen ska också se till att de verksamheter, ekonomiska transaktioner och uppgifter som presenteras i årsredovisningen följer regelverket (lagar, förordningar, principer, regler och standarder). Kommissionen har det slutliga ansvaret för att de transaktioner som ligger till grund för EU:s räkenskaper är lagliga och korrekta (artikel 317 i EUF-fördraget).

XXXI. När de konsoliderade räkenskaperna upprättas är det ledningens ansvar att bedöma EU:s förmåga att fortsätta verksamheten, upplysa om relevanta frågor och använda antagandet om fortsatt drift som grund för räkenskaperna, såvida den inte har för avsikt att antingen avveckla enheten eller att upphöra med verksamheten eller inte har något annat realistiskt alternativ än att göra något av detta.

XXXII. Kommissionen ansvarar för tillsynen över EU:s process för finansiell rapportering.

XXXIII. Enligt budgetförordningen (avdelning XIII) ska kommissionens räkenskapsförare överlämna EU:s konsoliderade årsredovisning till revisionsrätten för granskning först i form av preliminära räkenskaper senast den 31 mars påföljande år och sedan i form av slutliga räkenskaper senast den 31 juli. Redan de preliminära räkenskaperna ska ge en sann och rättvisande bild av EU:s finansiella ställning. Därför måste alla poster i de preliminära räkenskaperna presenteras som slutliga beräkningar för att vi ska kunna utföra vår uppgift i enlighet med avdelning XIII i budgetförordningen och inom angivna tidsfrister. Ändringar mellan de preliminära och slutliga räkenskaperna bör normalt endast göras baserat på våra iakttagelser.

Revisorns ansvar för revisionen av de konsoliderade räkenskaperna och de underliggande transaktionerna

XXXIV. Vårt mål är att uppnå rimlig säkerhet om huruvida EU:s konsoliderade räkenskaper innehåller väsentliga felaktigheter och huruvida de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta samt att på grundval av revisionen lämna en revisionsförklaring om räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet till Europaparlamentet och rådet. Rimlig säkerhet är en hög grad av säkerhet men ingen garanti för att väsentliga felaktigheter eller bristande efterlevnad alltid upptäcks vid revisionen. Dessa kan ha sin grund i *oegentligheter* eller misstag och betraktas som väsentliga om de enskilt eller tillsammans rimligen kan förväntas påverka eventuella ekonomiska beslut som fattas med grund i de konsoliderade räkenskaperna.

XXXV. När det gäller intäkter baserar vi revisionen av egna medel från mervärdesskatt och bruttonationalinkomst på de makroekonomiska aggregat som ligger till grund för beräkningen av dem och bedömer kommissionens system för att behandla uppgifterna fram till dess att medlemsstaternas bidrag har tagits emot och bokförts i de konsoliderade räkenskaperna. När det gäller traditionella egna medel granskar vi tullmyndigheternas räkenskaper och analyserar flödet av tullavgifter fram till dess att kommissionen har tagit emot och bokfört beloppen i räkenskaperna. Det finns en risk för att importörer antingen inte deklarerar tullar eller att de deklarerar dem felaktigt för nationella tullmyndigheter. De faktiska importtullar som uppburits motsvarar därför inte det belopp som teoretiskt skulle ha uppburits. Denna skillnad kallas "tullgapet". Dessa undandragna belopp fångas inte upp i medlemsstaternas redovisningssystem för traditionella egna medel och ingår inte i vårt revisionsuttalande om intäkter.

XXXVI. När det gäller kostnader granskar vi betalningstransaktioner när kostnaderna har uppkommit, bokförts och godkänts. Den granskningen omfattar alla betalningar vid den tidpunkt de görs utom förskott. Förskott granskar vi när mottagarna av medel har lämnat bevis som visar att de använts på rätt sätt och institutionen eller organet har godkänt bevisen genom att reglera förskottsbetalningen, vilket kanske inte sker förrän ett efterföljande år.

XXXVII. I år granskade vi för första gången kostnaderna inom faciliteten för återhämtning och resiliens. Till skillnad från andra budgetkostnader, som baseras på ersättning av kostnader och/eller uppfyllande av villkor, är villkoret för utbetalning inom faciliteten för återhämtning och resiliens att förutbestämda delmål eller mål uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Vi granskade därför om kommissionen hade samlat in tillräckliga och ändamålsenliga bevis till stöd för sin bedömning av detta villkor. Efterlevnad av andra EU-regler och nationella regler ingår inte i denna bedömning.

XXXVIII. Vi tillämpar professionellt omdöme och är professionellt skeptiska under hela revisionen. Vi gör också följande:

- a) Identifierar och bedömer riskerna för att det finns väsentliga felaktigheter i de konsoliderade räkenskaperna och för att de underliggande transaktionerna i väsentlig utsträckning inte följer EU-lagstiftningen, vare sig det beror på oegentligheter eller på misstag. Vi utformar och utför granskningsåtgärder för att hantera dessa risker och inhämtar tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis till stöd för vårt uttalande. Väsentliga felaktigheter eller väsentlig bristande efterlevnad som beror på oegentligheter är svårare att upptäcka än om de beror på fel, eftersom det vid oegentligheter kan handla om maskopi, förfalskning, uppsåtlig underlåtenhet, felaktiga uppgifter eller att man har satt sig över den interna kontrollen. Det är följaktligen större risk för att sådana händelser inte upptäcks.
- b) Skaffar oss en förståelse av den interna kontroll som är relevant för revisionen i syfte att utforma ändamålsenliga granskningsåtgärder, men inte i syfte att göra ett uttalande om effektiviteten i den interna kontrollen.
- c) Utvärderar ändamålsenligheten i de redovisningsprinciper som ledningen har använt och rimligheten i ledningens uppskattningar i redovisningen och därmed sammanhängande upplysningar.
- d) Kommer, med grund i de inhämtade revisionsbevisen, fram till en slutsats om huruvida ledningens användning av antagandet om fortsatt drift är riktigt och huruvida det finns någon väsentlig osäkerhetsfaktor som avser sådana händelser eller förhållanden som kan leda till betydande tvivel om enhetens förmåga att fortsätta verksamheten. Om vi kommer fram till att det finns en väsentlig osäkerhetsfaktor, är vi skyldiga att i vår rapport hänvisa till de därmed sammanhängande upplysningarna i de konsoliderade räkenskaperna eller, om upplysningarna inte är korrekta, modifiera vårt uttalande. Våra slutsatser baseras på de revisionsbevis som vi har inhämtat fram till datumet för vår rapport. Men framtida händelser eller förhållanden kan förorsaka att enheten inte längre kan fortsätta verksamheten.
- e) Utvärderar de konsoliderade räkenskapernas och alla upplysningarnas övergripande presentation, struktur och innehåll, och bedömer om de konsoliderade räkenskaperna ger en rättvisande bild av de underliggande transaktionerna och händelserna.
- f) Inhämtar tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis avseende den finansiella informationen om de enheter som omfattas av EU-konsolideringen för att kunna göra ett revisionsuttalande om de konsoliderade räkenskaperna och de underliggande transaktionerna. Vi ansvarar för ledning, övervakning och utförande av revisionen och är ensamma ansvariga för vårt revisionsuttalande.

XXXIX. Vi informerar ledningen om bland annat revisionens planerade inriktning och omfattning samt tidpunkten för den och viktiga granskningsresultat, inbegripet iakttagelser om betydande brister i den interna kontrollen.

XL. Bland de områden som vi har diskuterat med kommissionen och andra granskade enheter fastställer vi vilka som var av störst betydelse vid revisionen av de konsoliderade räkenskaperna och som därför utgör områden av särskild betydelse för den aktuella perioden. Vi beskriver dessa områden i vår rapport, såvida inte lagstiftning eller förordningar förbjuder offentliggörande, eller vi, vilket är mycket ovanligt, beslutar att inte informera om ett område i vår rapport därför att de negativa konsekvenserna av det rimligen kan förväntas bli större än eventuella fördelar för allmänintresset.

14 juli 2022

Klaus-Heiner LEHNE

Ordförande

Europeiska revisionsrätten

12, rue Alcide de Gasperi – L-1615 Luxemburg
