

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 16.12.2008
COM(2008) 866 final

**COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
CURTEA DE CONTURI**

Pentru o interpretare uniformă a conceptului de risc admisibil de eroare

{SEC(2008) 3054}

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI CURTEA DE CONTURI

Pentru o interpretare uniformă a conceptului de risc admisibil de eroare

1. CONTEXT

Cu ocazia prezentării raportului său anual privind exercițiul financiar 2007, Curtea de Conturi Europeană a raportat că a constatat „un nivel semnificativ” de erori în domenii bugetare care reprezintă 54% din bugetul UE. Mai exact, Curtea a constatat rate de eroare care depășesc pragul de 2% în domeniile „Dezvoltare rurală”, „Mediu”, „Coeziune”, „Cercetare”, „Energie”, „Transport”, „Ajutor extern”, „Ajutor de dezvoltare”, „Extindere”, „Educație” și „Cetățenie”.

În consecință, autoritatea bugetară și publicul general rămân cu impresia că UE nu este în măsură să gestioneze în mod adecvat majoritatea politicilor sale de referință. Raportul Curții a pus stegulețe „galbene” și „roșii” la unele dintre cheltuielile care vor constitui, probabil, prioritățile viitoare ale bugetului UE, în contextul revizuirii bugetului și al crizei financiare și economice globale. Comisia a depus eforturi susținute pentru a aborda situația, înregistrându-se progrese semnificative și concrete de-a lungul ultimilor patru ani.

Ar fi utilă, în mod evident, creșterea și îmbunătățirea controalelor la toate nivelurile. Simplificarea legislativă va aborda, de asemenea, proporția ridicată de erori care pot fi atribuite beneficiarilor finali din motive de supraestimare a costurilor, neînțelegeri sau aplicarea necorespunzătoare a normelor și dispozițiilor adeseori complexe care reglementează fondurile UE.

Cu toate acestea, subliniază în continuare Curtea, modul în care fondurile UE sunt plătite milioanele de beneficiari în cadrul Uniunii, pe baza declarațiilor proprii ale celor care primesc fondurile, prezintă riscuri inerente. În același timp, în afara frontierelor Uniunii, Europa este activă în cooperarea pentru dezvoltare, eforturile umanitare și alte provocări globale, adeseori în medii dificile și riscante, dar care beneficiază de un sprijin larg din partea publicului european.

Aceste imperative politice trebuie luate în considerare și realizate cu mecanisme de control eficiente din punctul de vedere al costurilor. În condițiile în care nu există nicio toleranță față de fraudă, factorii de decizie politică înțeleg că unele scheme sunt în mod inerent riscante. Factorii de decizie politică au experiență în evaluarea și asumarea unor astfel de riscuri, acceptând faptul că vor apărea unele erori care vor fi corectate numai după ce vor fi detectate.

În prezent, Curtea utilizează un prag de 2%, la fel ca multe alte instituții supreme de audit, în principal pentru a asigura caracterul semnificativ al situațiilor contabile. Acest reper uniform, care nu ține cont de diferitele profiluri de risc al politicilor, este, de asemenea, utilizat de Curte pentru a emite concluzii cu privire la legalitatea și regularitatea tranzacțiilor subiacente. Este ușor de înțeles că autoritatea bugetară ar stabili un prag diferit în cazul în care ar lua în considerare, în același timp, imperativele politice, beneficiile unei politici (inclusiv cele nefinanciare), riscul inerent, posibilitatea unor noi simplificări și costurile suplimentare asociate cu reducerea ratelor de eroare prin controale mai numeroase.

Conceptul de „risc admisibil de eroare” reprezintă punerea în aplicare practică a prezentei abordări politice a auditului, fiind totodată un aspect care ar fi trebuit să fie introdus mult mai devreme în bugetul UE.

Într-adevăr, conceptul de risc admisibil de eroare a fost introdus prima dată la nivelul UE de către Curtea de Conturi Europeană, în „avizul privind auditul unic” nr. 2/2004¹. Curtea a precizat că „*orice sistem de control este un compromis între costul punerii în aplicare a controalelor la nivelul de intensitate definit, pe de o parte, și beneficiile pe care le pot aduce aceste proceduri, pe de altă parte. În contextul comunitar, beneficiul implică reducerea riscului ca fondurile să fie irosite și menținerea riscului de eroare la un nivel admisibil*”.

Curtea declară în continuare, în conformitate cu standardele internaționale de audit, că tranzacțiile subiacente pot fi rareori lipsite de orice eroare, fiind astfel admisă o anumită abatere de la exactitatea lor². Această abatere admisă se reflectă în pragul de semnificație de 2% aplicat de Curte în toate domeniile de politici pentru evaluarea legalității și regularității tranzacțiilor subiacente³. Astfel, o rată de eroare extrapolată de peste 2% calculată în baza eșantionului Curții conduce la un aviz cu rezerve sau un aviz negativ.

În avizul său, Curtea a ajuns, în continuare, la concluzia că „*este probabil ca nivelul admisibil de eroare sau nereguli să varieze între diferitele domenii bugetare, în funcție atât costul controalelor, cât și de riscurile inerente*”. Pentru a echilibra costurile și beneficiile controlului, Curtea a indicat că nivelul de 2% nu este în mod necesar reperul corect pentru evaluarea gestionării riscului de către Comisie în anumite domenii bugetare. Prin urmare, a solicitat Comisie propunerea nivelului riscului admisibil de eroare și adoptarea acestuia la nivel politic. Comisia a inclus sugestiile Curții referitoare la riscul admisibil în planul său de acțiune din 2006 pentru un cadru de control intern integrat (acțiunea 4) și a lansat un exercițiu de colectare a datelor cu privire la costurile controalelor (acțiunea 10)⁴.

Ca urmare a avizului Curții referitor la auditul unic, concluzia Consiliului a fost că „*ar trebui să ajungă la un acord cu Parlamentul European în ceea ce privește riscurile care pot fi admise în operațiunile subiacente, ținând cont de costurile și beneficiile controalelor în cadrul diverselor domenii de politică și de valoarea cheltuielilor aferente*”⁵. În conformitate cu aceasta, Președinția slovenă a declarat, în iunie 2008, că „*Președinția consideră, în conformitate cu concluziile Consiliului din 2005 [...] că ar trebui atinsă o interpretare unitară între Parlamentul European și Consiliu cu privire la riscul rezidual admis în tranzacțiile subiacente, având în vedere costurile și beneficiile controalelor pentru diferite domenii politice și valoarea cheltuielilor aferente*”⁶.

¹ Avizul 2/2004 al Curții de Conturi a Comunităților Europene privind sistemul de audit unic (și propunerea privind cadrul de control intern comunitar) (JO C107, 30.4.2004, p. 1).

² Metodologia DAS, Curtea de Conturi Europeană, disponibilă la <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ Pragul de 2% este derivat din standardele de audit referitoare la auditul financiar în sectorul privat și a fost stabilit inițial de Curte ca nivel de referință, în absența unui standard internațional de audit comparabil pentru tranzacțiile subiacente sau a oricărei indicații contrare la nivel politic. Unele instituții supreme de audit din statele membre aplică, de asemenea, un prag de semnificație de 2%.

⁴ Planul de acțiune al Comisiei privind un cadru de control intern integrat - COM(2006) 9, 17.1.2006.

⁵ Comunicat de presă, a 2688-a reuniune a Consiliului de Afaceri Economice și Financiare, 8.11.2005, alineatul (17).

⁶ Consiliul Uniunii Europene, nota Președinției către delegații - O mai bună gestiune financiară a fondurilor UE 10284/08 FIN 217, 3.6.2008.

Parlamentul European a susținut, de asemenea, în mod constant punerea în aplicare a unei abordări privind riscul admisibil (în special în deciziile sale de descărcare de gestiune din 2003 - 2006) și, în aprilie 2008, riscul admisibil a constituit obiectul unui document de lucru⁷ al președintelui comisiei pentru control bugetar a Parlamentului European. În document s-a sugerat ca „*recunoașterea politică a riscurilor calculate aferente în acțiunile UE să fie încurajată*” și „*să fie furnizate informații precise și fiabile în ceea ce privește situația actuală*”.

Curtea de Conturi a recomandat în raportul său anual pe 2007⁸ ca autoritățile legislative și Comisia să realizeze progrese în dezvoltarea conceptului de risc admisibil. Ținând cont de pozițiile lor declarate, Comisia consideră că există un teren comun între instituții privind nevoia de a progresa către o abordare a riscului admisibil, care să asigure transparență privind riscurile implicate în diferite politici ale UE și la costurile de administrare a acestora la un anumit nivel. Orice decizie privind nivelul riscului admisibil trebuie bazată pe luarea în considerare, în același timp, a imperativelor politice, a beneficiilor unei politici (inclusiv cele nefinanciare), a riscului inerent, a posibilității unor noi simplificări și a costurilor suplimentare asociate cu reducerea ratelor de eroare prin controale mai numeroase.

Prezenta comunicare definește riscul admisibil și descrie modul de abordare utilizat pentru a ilustra conceptul (secțiunea 2); ea oferă exemple ilustrative în principalele zone de cheltuieli („culoare roșie” în 2006 și 2007, conform Curții), folosind rezultatele exercițiului de colectare a datelor pentru o primă estimare a costurilor controalelor (secțiunea 3), și propune o cale de urmat pentru stabilirea oficială a nivelurilor de risc admisibil (secțiunea 4).

2. DEFINIȚIA ȘI ABORDAREA UTILIZATE PENTRU PREZENTA COMUNICARE

2.1. Definiții

Riscul admisibil este nivelul acceptat sau admis al erorilor nedetectate, în condițiile în care riscurile inerente au fost limitate de controale eficiente din punctul de vedere al costurilor:

risc admisibil = risc inerent – risc limitat de controale eficiente din punctul de vedere al costurilor

În această ecuație, **riscul inerent** este riscul legat de activitatea în cauză. Indicatorii riscurilor inerente pentru activitățile Comisiei includ complexitatea legislației, cadrul de gestionare, cum ar fi agențiile, administrațiile naționale (de exemplu, în cadrul gestionării repartizate) și organismele naționale de punere în aplicare, stabilitatea mediului politicilor; numărul și tipurile de beneficiari, precum și natura acțiunilor. De exemplu, sunt uneori necesare reguli și criterii de eligibilitate complexe pentru a atinge rezultatele vizate de politici, ale căror avantaje sunt considerate valoroase, chiar dacă acestea pot, ele însele, să predisună tranzacțiile la eroare. Altfel spus, normele și reglementările bine concepute, a căror interpretare este fără echivoc și a căror aplicare este simplă, reduc riscul producerii erorilor.

⁷ Documentul de lucru nr. 2 privind revizuirea bugetului, „Riscul admisibil de eroare”, Herbert Bösch, deputat european, 8.4.2008.

⁸ Raportul anual al Curții de Conturi referitor la execuția bugetară privind exercițiul financiar 2007 (JO C 286, 10.11.2008, p. 1).

Sistemele de control intern vizează reducerea sau diminuarea riscului inerent de eroare la un nivel acceptabil. Dispozițiile legislative privind controlul influențează probabilitatea de prevenire și depistare a erorilor - de exemplu, nivelurile minime de control stabilite pentru agricultură sau pentru fondurile structurale. Alegerile făcute de către legiuitor privind strategiile de control și punerea în aplicare a acestora de către Comisie și de către statele membre, precum și gradul de aliniere a autorităților din statele membre la normele de control prevăzute în domeniul gestionării repartizate au un impact direct asupra nivelului de risc.

Curtea definește două tipuri de eroare financiară - cele care afectează direct suma de plată și cele care nu au un efect direct asupra plății, dar care implică un risc financiar și/sau ar putea duce la corecții financiare. Este important de reținut că nici una dintre aceste erori nu indică o fraudă.

Ratele de eroare probabile pot fi limitate prin controale mai multe și/sau mai bune, dar astfel de investiții trebuie să fie compensate de beneficiile pe care le generează, estimate în mare măsură pe baza erorilor financiare susceptibile de a fi detectate și corectate. Pe baza ecuației de mai sus, riscul rămas după punerea în aplicare a controalelor poate fi considerat acceptabil sau admisibil cu condiția să se poată demonstra că au fost luate toate măsurile pentru a menține riscul inerent în cadrul limitelor de bună gestiune financiară. Adoptarea unei abordări de „risc admisibil” ar însemna definirea nivelurilor la care este rezonabil să se aștepte o reducere a erorilor, în paralel cu o utilizare eficientă a resurselor, din partea Comisiei și a partenerilor săi de punere în aplicare, inclusiv statele membre. Această decizie este una care ar trebui să fie luată la nivel politic.

Prezenta comunicare ilustrează abordarea „riscului admisibil” folosind datele disponibile pe tipuri de eroare și rate de eroare, costurile curente ale controalelor și populațiile supuse controlului. Datele privind erorile sunt preluate din declarația de asigurare (DAS) din 2006 a Curții de Conturi sau din rezultatele controalelor statelor membre. Datele privind controlul costurilor și populația supusă controlului sunt parțial bazate pe sondaje și parțial estimate.

2.2. Ilustrarea riscului admisibil de eroare

2.2.1. Abordarea utilizată

Comisia recunoaște că există posibilități de îmbunătățire, în continuare, a nivelului actual de conformitate și de calitate a controalelor, de exemplu prin oferirea de către Comisie și statele membre a unor instrucțiuni și a unei formări suplimentare pentru organismele de gestionare de la toate nivelurile (național, regional, sectorial etc.) și pentru beneficiari, cu accent pe domeniile în care erorile sunt mai predominante. Gradul posibil de îmbunătățire ar depinde de eficiența cu care Comisia și partenerii săi de punere în aplicare, de exemplu în statele membre, aplică astfel de măsuri⁹, precum și de resursele pe care le investesc în controale.

În urma acestei îmbunătățiri a controalelor existente fără niciun cost semnificativ, orice nouă reducere a ratei de eroare poate fi realizată numai prin creșterea intensității controalelor la primul nivel de gestionare, incluzând atât controale ale documentelor, cât și controale la fața

⁹ Exemplu: o verificare de prim nivel privind o operațiune dintr-un program al fondurilor structurale, efectuată la fața locului de către autoritatea de gestionare dintr-un stat membru, ar fi putut să fie îmbunătățită în cazul în care instrumentele de control (de exemplu, instrucțiuni relevante și liste de verificare adecvate) ar fi fost disponibile și ar fi fost utilizate în mod eficient în timpul verificării.

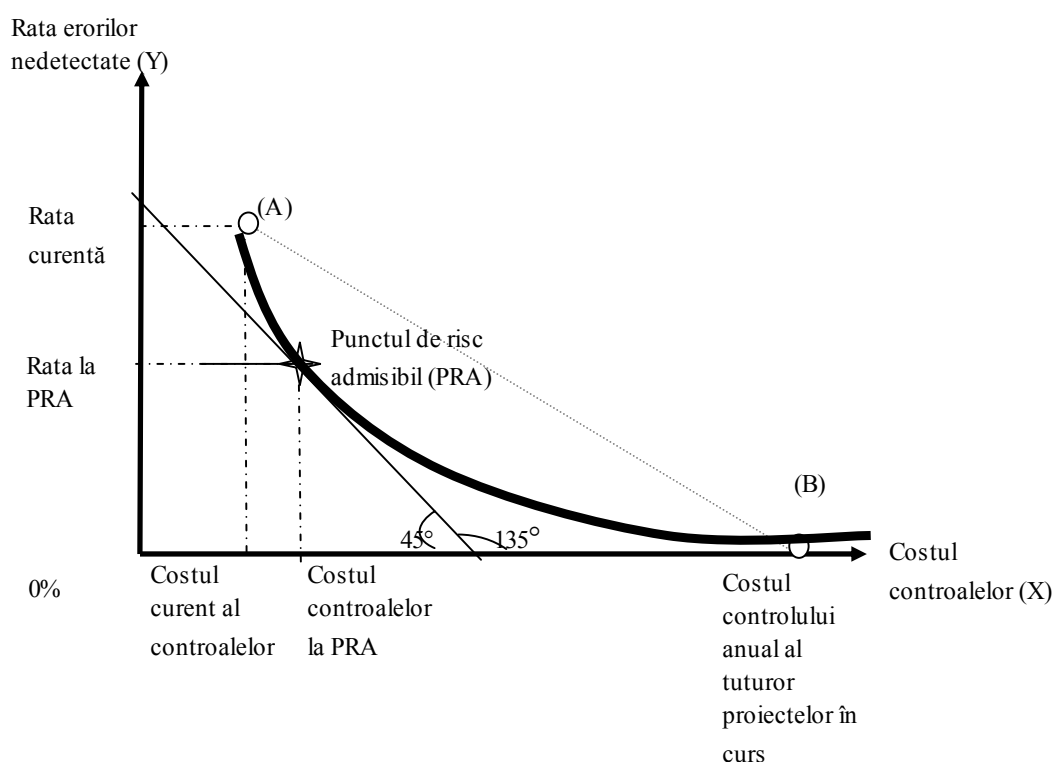
locului. Controalele suplimentare la fața locului au tendința de a fi costisitoare, având în vedere numărul mare de beneficiari de programe comunitare care ar trebui verificat.

Pentru a ilustra compromisul dintre costul controalelor și beneficiile lor, poate fi utilizat un model simplu. Acest model are scopul de a determina nivelul teoretic al riscului admisibil („punctul de risc admisibil”), atunci când costul marginal al unui control suplimentar este egal cu beneficiul marginal al aceluși control.

Modelul se bazează pe următoarele două coordonate:

- punctul (A): rata de eroare curentă la costul estimat actual al controlului¹⁰.
- punctul (B): un punct teoretic în care coordonatele sunt costul estimat actual al controlului plus costul estimat al controlării anuale a tuturor proiectelor la fața locului, presupunând că aceasta ar produce o rată de eroare nulă.

Pe baza celor două coordonate s-a trasat o linie de tendințe între punctele A și B.



Această abordare este simplificată, deoarece presupune că fiecare element al populației are aceleași caracteristici de risc, ceea ce este puțin probabil în programele comunitare. Un model mai bun al situației reale poate, prin urmare, să fie realizat prin derivarea unei curbe de la linie, astfel încât să fie ilustrată mai clar o populație cu caracteristici variabile.

¹⁰ Pentru FEDR (a se vedea secțiunea 3.1) rata de eroare de la punctul A este rata inferioară de eroare din eșantionul DAS 2006 al Curții, redusă cu impactul estimat al îmbunătățirii calității controalelor *ex ante*. Pentru măsurile de agromediu (a se vedea secțiunea 3.2), punctul A reprezintă rata medie de eroare raportată de agențiile de plăți din statele membre.

Se trasează o tangentă la 135° care atinge curba pentru a identifica punctul în care costul marginal al controalelor este egal cu beneficiul marginal. Numim acest punct „punctul de risc admisibil”. Fiecare control situat înainte de acest punct pe curbă ar fi susceptibil de a detecta și corecta erori de o valoare mai mare decât costul controalelor suplimentare. Creșterea gradului de control dincolo de acest punct ar costa mai mult decât erorile care pot fi detectate și recuperate, iar o strategie de control eficientă din punctul de vedere al costurilor ar duce la stabilirea unei rate admisibile de eroare în acest punct.

Mai multe detalii privind această abordare sunt prezentate în documentul de lucru anexat.

2.2.2. *Ipotezele de lucru*

Abordarea elaborează anumite ipoteze întrucât, în această etapă, analiza a fost limitată la datele ușor disponibile și cuantificabile. Următoarele ipoteze și simplificări ar putea duce la supraestimarea punctului de risc admisibil:

- controalele au un efect disuasiv¹¹, însă acest lucru este greu de măsurat: în acest model, costurile și beneficiile controalelor sunt stabilite în termeni financiari perfect cuantificabili;
- toate proiectele (100%) trebuie să fie controlate anual, la fața locului, pentru a se asigura un nivel de eroare de 0%: modelul exclude efectul formării și instrucțiunilor suplimentare și extrapolarea erorilor prin care corecțiile erorilor sistematice sunt aplicate proiectelor care nu au fost auditate;
- costul axei controalelor presupune că fiecare control are aceleași costuri și că nu se realizează economii de scară din verificarea simultană a mai multor proiecte pentru același beneficiar sau din verificarea mai multor ani de cheltuieli într-un singur control;
- se presupune că populația de proiecte este omogenă ca mărime și ca risc de eroare, deși în realitate controalele ar fi direcționate spre zonele de risc mai ridicat, reducând astfel riscul de erori nedetectate la un cost mai mic;
- mecanismele de corecție multianuale existente (de exemplu, pentru politica de coeziune) au efecte asupra ratei de eroare, deoarece multe dintre proiectele auditate în eșantionul anual al Curții nu vor fi fost supuse întregului set de controale cerute de legislație în decursul duratei de viață a programelor¹². Punctul de risc admisibil (anual) din acest exemplu ilustrativ este, prin urmare, complet diferit de nivelul de eroare de la închiderea fiecărui program individual (multianual) și de declarațiile de asigurare din rapoartele anuale de activitate ale serviciilor Comisiei, care sunt bazate pe o apreciere a capacității sistemelor de a detecta și de a corecta erorile într-un anumit număr de ani.

Următoarele ipoteze suplimentare din model ar putea provoca subestimarea punctului de risc admisibil:

¹¹ Aceasta poate include posibilitatea de a fi controlat și efectul preventiv care rezultă din îmbunătățirea continuă a sistemului. De exemplu, eficiența SIGC în cadrul PAC poate fi parțial explicată prin efectul disuasiv al sancțiunilor, cuplat cu o probabilitate rezonabilă de a fi verificat de către autoritățile naționale.

¹² Punerea în aplicare a programului poate dura 9 ani și, în consecință, declarațiile finale de închidere ale fiecărui program - care confirmă legalitatea și regularitatea tranzacțiilor subiacente sau orice rezerve referitoare la acestea - pot fi depuse în termen de până la 10 de ani de la lansarea programului.

- îmbunătățirea controalelor *ex ante* existente, pentru a ajusta rata minimă de eroare raportată de Curte în 2006, de exemplu prin instrucțiuni și o formare mai bună acordată de Comisie statelor membre și de statele membre autorităților și beneficiarilor acestora, se presupune că are un cost nul (sau nesemnificativ).
- riscul de audit nu este luat în considerare: se presupune, despre controalele efectuate, că identifică și corectează toate erorile dintr-un proiect.

În plus, exemplele furnizate au fost bazate pe un singur an și se presupune că acest an este reprezentativ. Efectele combinate (ascendent și descendent) al acestor ipoteze se pot echilibra reciproc. Mai mult, s-a constatat că introducerea unor abordări matematice mai sofisticate (folosind funcții parabolice și logaritmice și conceptul de cost de oportunitate) produce rezultate comparabile, considerându-se așadar că metoda este suficient de sigură (a se vedea anexa).

În mod evident, unele dintre ipotezele de mai sus sunt destul de complexe și, cu avantajele unei analize detaliate a tranzacțiilor financiare și a ratelor de eroare¹³ însoțite de o vastă operațiune de colectare și analiză a unor date detaliate, la nivel de proiect, modelul ar putea fi dezvoltat în continuare pentru a ține cont de următoarele:

- natura proiectelor, pentru a identifica nivelurile inerente de risc ale diferitelor tipuri de proiecte;
- diferitele niveluri de risc ale diferitelor tipuri de activități și de beneficiari, pentru a se asigura că cele cu risc mai mare sunt controlate primele;
- dimensiunea proiectelor, astfel încât, la un anumit nivel de risc, cele mai mari ar putea constitui o prioritate pentru control, utilizându-se astfel în mod eficient resursele de control; și
- durata proiectelor, astfel încât controalele să poată fi planificate în vederea controlării unei sume maxime de fonduri.

Cu toate acestea, întrucât dezvoltarea acestei versiuni avansate a modelului ar însemna un exercițiu de colectare a datelor cu o durată și cu costuri considerabile pentru statele membre, această opțiune nu este dezvoltată în continuare în această etapă.

3. EXEMPLE ILUSTRATIVE DE COST AL CONTROLULUI ȘI RISC DE EROARE

Utilizând modelul simplu descris mai sus, secțiunea următoare studiază anumite aspecte din două domenii de politici pentru care Curtea a concluzionat, în rapoartele sale anuale pentru 2006 și 2007, că rata de eroare este mare¹⁴. Ipotezele subiacente sunt simple și oferă rezultate indicative. În ambele cazuri, modelul de bază este adaptat pentru a corespunde specificității datelor disponibile pentru fiecare domeniu. Rezultatele nu sunt, prin urmare, comparabile între cele două domenii. În ambele cazuri, sumele și procentele monetare prezentate sunt rotunjite din cauza naturii lor aproximative.

¹³ Contribuția Curții la definirea erorilor și metodologia de eșantionare ar putea adăuga valoare acestui exercițiu.

¹⁴ Acțiuni structurale (FEDR) și agricultură (măsuri de dezvoltare rurală și agromediu).

3.1. Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR)

În perioada de programare 2000-2006, FEDR a cofinanțat circa 700 000 de proiecte individuale. Fondul este pus în aplicare prin gestionare repartizată, cu sarcini de execuție, inclusiv controlul beneficiarilor, delegate statelor membre la nivel național, regional și local. Legislația sectorială stabilește structurile de control și nivelurile minime de control pentru autoritățile de gestionare, autoritățile de plată/de certificare și organismele de audit, și prevede că erorile și neregulile trebuie prevenite, detectate și corectate, în primul rând de către statele membre¹⁵. Comisia supraveghează aceste sisteme de gestionare și control și DG-urile emit concluzii privind eficacitatea acestora în rapoartele lor anuale de activitate. În februarie 2008, Comisia a adoptat un plan de acțiune privind întărirea rolului său de supraveghere din cadrul gestionării repartizate a acțiunilor structurale¹⁶.

Strategiile și practicile de control proprii ale Comisiei sunt bazate pe o abordare multianuală¹⁷. Mecanismele de control și de corecție din statele membre sunt și ele multianuale, cuprinzând verificări la primul nivel (controale ale documentelor și controale la fața locului) înainte de declararea cheltuielilor către Comisie; controale *ex post* ale operațiunilor, la fața locului, după declararea cheltuielilor către Comisie; audituri ale sistemelor, precum și o declarație de închidere emisă de un organism însărcinat cu certificarea închiderii conturilor.

Datorită anualității DAS consacrate în Tratat, calculul următor al unui posibil punct de risc admisibil este anual și se bazează pe DAS 2006 a Curții, precum și pe definițiile erorilor și pe constatările raportate de către Curte.

În 2006 și 2007, acțiunile structurale (inclusiv FEDR)¹⁸ au primit o evaluare negativă din partea Curții de Conturi, care a menționat o rată de eroare în rambursările pentru toate fondurile structurale de cel puțin 12% și, respectiv, 11% pe baza eșantionului său.

Folosind rata de eroare minimă actuală constatată de Curtea de Conturi și reducând-o la circa 9%, pentru a ține cont de beneficiile estimate ale îmbunătățirii controalelor *ex ante* existente, fără costuri suplimentare semnificative, Comisia a stabilit costul anual al controalelor, împreună cu punctul de risc admisibil, astfel cum este prevăzut în secțiunea 2.2.1 de mai sus.

Pe baza datelor de la statele membre, Comisia a realizat o estimare preliminară conform căreia costul total al controlului pentru FEDR în 2006 a fost de aproximativ 215 milioane euro, în jur de 0,7% din totalul cheltuielilor publice pentru activitățile cofinanțate de FEDR în acel an.

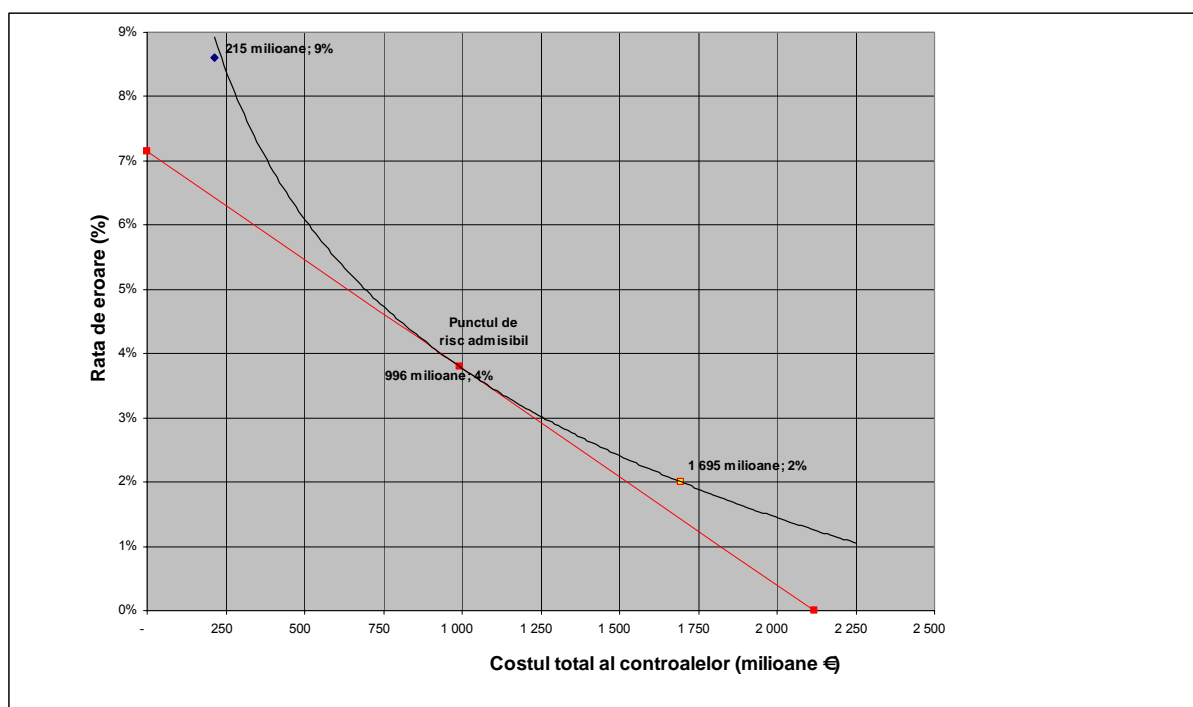
Graficul următor ilustrează relația teoretică între ratele de eroare și costurile de control pentru FEDR (a se vedea anexa pentru detalii suplimentare):

¹⁵ Articolul 39 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului.

¹⁶ COM(2008) 97 final.

¹⁷ Abordarea multianuală se reflectă în declarațiile de asigurare din rapoartele anuale de activitate ale serviciilor Comisiei.

¹⁸ Acțiunile structurale din 2006 au inclus Direcțiile Generale REGIO, EMPL, AGRI (Orientare FEOGA) și MARE (IFOP).



Pe baza cifrelor estimate pentru valoarea cheltuielilor/număr de proiecte controlate în 2006, costul obținerii unei rate de eroare teoretice de zero prin controlul anual, la fața locului, al tuturor cheltuielilor/proiectelor ar fi de 2,25 miliarde de euro (echivalent cu 8% din totalul cheltuielilor publice pentru activitățile cofinanțate de fond). Pe această bază, s-a derivat o curbă pentru a ilustra posibila relație între ratele de eroare și costurile de control¹⁹.

Punctul de pe curbă în care valoarea de la care orice euro suplimentar cheltuit pentru control generează exact un euro suplimentar în estimarea erorilor detectate a fost apoi calculat pentru a stabili punctul de risc admisibil (în care costul marginal al controlului este egal cu beneficiul marginal). Acest punct s-ar putea situa la o rată de eroare de circa 4% și un cost al controlului de 996 milioane euro, echivalent cu 3,5% din totalul cheltuielilor publice. Acest lucru ar indica faptul că sporirea cheltuielilor aferente controlului pentru FEDR ar fi eficientă până la punctul în care se atinge o rată de eroare de circa 4%. O decizie politică privind acest aspect ar trebui să țină cont de capacitatea de a spori cheltuielile aferente controlului și ar putea duce la o țintă de nivel de risc admisibil situată între rata minimă curentă a Curții ajustată la 9% (pentru a ține cont de beneficiul estimat al îmbunătățirii controalelor *ex ante* fără nici un cost semnificativ) și ținta teoretică de 4% identificată mai sus.

Întrucât informațiile furnizate de statele membre nu au fost întotdeauna complete și coerente,²⁰ Comisia a evaluat modul în care ar fi afectat calculul de o posibilă subestimare a costului controalelor. Dacă acestea ar fi cu 50% mai mari decât estimaseră statele membre, punctul de risc admisibil ar crește cu 1 punct procentual (la 5%). Acest lucru, împreună cu rezultatele unei analize de sensibilitate utilizând tehnici statistice mai sofisticate pe baza aceluiași date, a indicat o variație limitată a punctului de risc admisibil (a se vedea anexa).

¹⁹ Trebuie remarcat faptul că ambele axe x și y au fost inițial definite la aceeași scară (milioane euro) pentru a facilita analiza, procentajele ratelor de eroare fiind indicate în imagine din rațiuni de claritate.

²⁰ Unele state membre au furnizat date numai pentru anumite tipuri de control. Colectarea datelor a fost adeseori descentralizată în cadrul statelor membre, ducând la o interpretare inconsecventă a metodologiei definite de Comisie pentru evaluarea costurilor controalelor.

De asemenea, trebuie remarcat faptul că datele utilizate mai sus se referă la cheltuieli aferente fondurilor structurale reglementate de legislația 2000-2006. Normele care reglementează perioada de programare 2007-2013 includ dispoziții privind control consolidate și mai clare pentru autoritățile naționale, care vizează reducerea ratelor de eroare. Acest efect ar trebui să fie accentuat de activitățile de prevenire în raport cu perioada 2007-2013, efectuate în conformitate cu planul de acțiune.

Simplificări suplimentare au fost, de asemenea, propuse recent autorității legislative și acestea sunt, de asemenea, susceptibile de a avea un impact asupra ratei de eroare și, prin urmare, asupra punctului de risc admisibil. Cu toate acestea, majoritatea cheltuielilor aferente fondurilor structurale nu vor fi reglementate de legislația 2007-2013 decât începând cu anul 2010. Până atunci, majoritatea cheltuielilor declarate de statele membre Comisiei vor fi reglementate de cadrul legal 2000-2006²¹. Întrucât orice analiză suplimentară, mai detaliată, a riscului admisibil ar trebui să includă efectul legislației 2007-2013 și al planului de acțiune, acest lucru ar trebui fundamentat pe date de punere în aplicare din 2010 și, prin urmare, analiza ar putea fi disponibilă din 2011 (a se vedea secțiunea 4.1 de mai jos).

Observații principale

- *nivelul riscului admisibil este peste 2% și s-ar putea situa, în conformitate cu o abordare teoretică simplă de costuri/beneficii, la circa 4%. Acest lucru ar însemna o creștere de cinci ori a cheltuielilor curente de control, de la 0,7% la circa 3,5% din totalul cheltuielilor publice. În consecință, pe baza cifrelor ilustrative, 100 de milioane de euro de cheltuieli suplimentare pentru controale peste nivelul actual ar putea genera un beneficiu net estimat de circa 285 milioane euro sub formă de erori detectate;*
- *realizarea unei rate de eroare de 2% ar necesita, pe baza cifrelor ilustrative, o sporire de opt ori a cheltuielilor de control, la aproape 6% din totalul cheltuielilor publice privind fondul;*
- *din cauza importanței costurilor suplimentare de control care ar trebui suportate de către statele membre pentru a ajunge la punctul teoretic de risc admisibil, un obiectiv pe termen mediu ar putea să evolueze, pornind de la rata minimă de eroare a Curții, către o țintă de 5%.*

3.2. Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR)

FEADR reprezintă circa 20% din totalul cheltuielilor agricole în perioada 2007-2013. Cadrul său de control este foarte apropiat de cel al cheltuielilor Fondului European de Garantare Agricolă (FEGA). Concluzia Curții este că dezvoltarea rurală are o pondere disproporționat de mare în rata de eroare totală de 2% - 5% pentru agricultură, iar pentru cheltuielile FEGA se estimează că rata de eroare este puțin sub 2%²². Rata de eroare mai mare în domeniul dezvoltării rurale este cauzată în special de incidența ridicată a erorilor în cadrul măsurilor de

²¹ Efectele planului de acțiune asupra nivelului de eroare în programele 2000-2006 vor fi constatate, probabil, numai la închiderea acestor programe.

²² Conform estimărilor Comisiei, constatările Curții în 2007 indică o rată de eroare de peste 5% în domeniul dezvoltării rurale. Incidența mai mare a erorilor pentru FEADR este, de asemenea, subliniată de către unele state membre.

agromediu. Raportul special nr. 3/2005 al Curții de Conturi privind controlul cheltuielilor de mediu în agricultură emite concluzia că acestea nu sunt numai cheltuieli riscante prin însăși natura lor, ci și că nu este posibilă obținerea unei garanții în acest domeniu la un cost rezonabil.

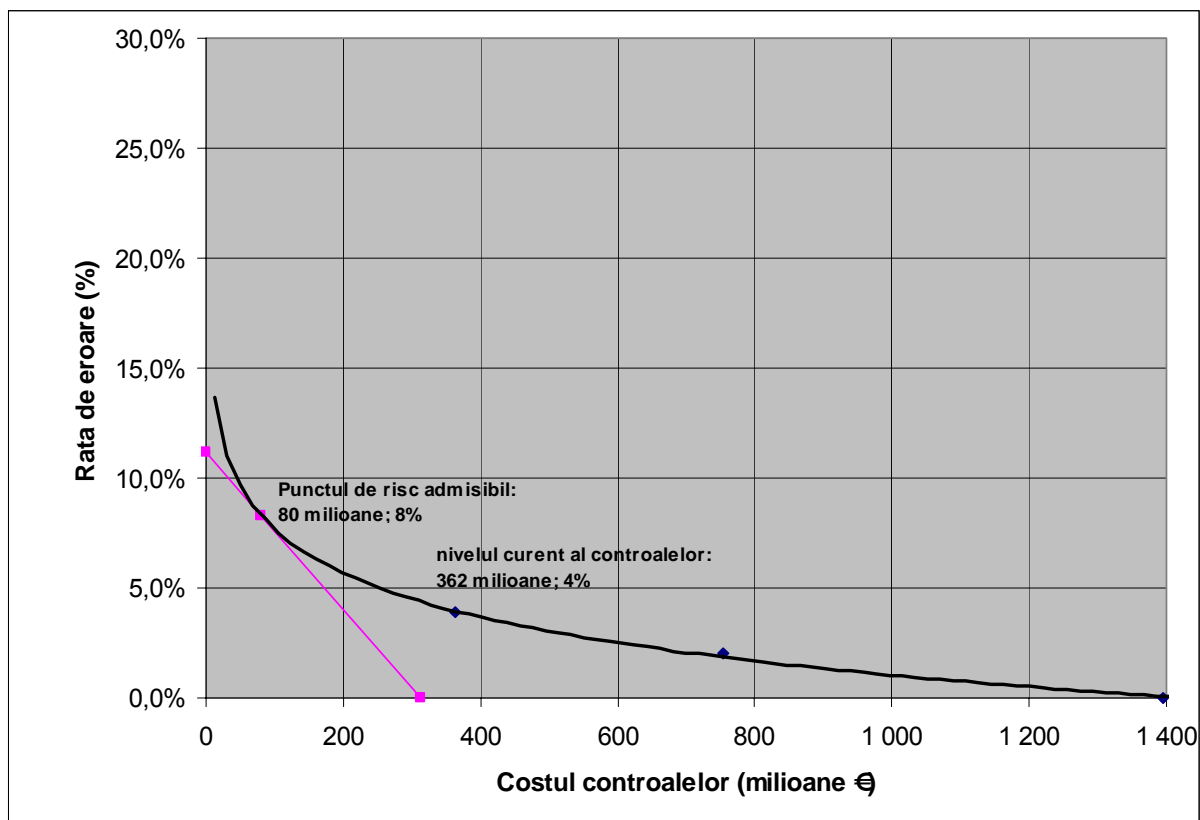
Următorul exercițiu ilustrativ se referă, așadar, în special la aceste măsuri. Procedând astfel, Comisia răspunde, de asemenea, rezoluției de descărcare de gestiune din 22 aprilie 2008²³.

Nu este posibilă estimarea unei rate de eroare pentru măsurile de agromediu pe baza exercițiului DAS al Curții, însă Comisia a solicitat statelor membre să furnizeze statistici privind rezultatele controalelor de la fața locului în anul financiar 2007 pentru mai multe măsuri de dezvoltare rurală, inclusiv măsuri de agromediu. Statele membre au furnizat datele solicitate, care însă nu au fost verificate și validate de organismele de certificare, înregistrându-se și cazuri în care aceste date erau incomplete. Cu toate acestea, datele au confirmat că ratele de eroare pentru măsurile de agromediu au fost mai mari decât pentru alte măsuri de dezvoltare rurală și au indicat o rată de eroare circa 4% pentru măsurile de agromediu în 2007.

De asemenea, Comisia a solicitat statelor membre să furnizeze informații cu privire la costurile controalelor pentru măsurile de agromediu. Pe baza datelor primite, aceste costuri ale controalelor prezentate pentru măsurile de agromediu sunt estimate la aproximativ 360 de milioane de euro, echivalentul a 13% din totalul cheltuielilor publice cu privire la măsurile din 2005. Trebuie remarcat faptul că această valoare este de trei ori mai mare decât cea pentru măsurile agricole în general (în jur de 4% din totalul cheltuielilor publice). Controalele privind măsurile de agromediu contribuie, de asemenea, la realizarea obiectivului de politică de protecție și îmbunătățire a mediului. Aceste beneficii pentru mediu nu au fost cuantificate în prezentul exercițiu.

²³

„[...] invită Comisia să investigheze cu atenție și să evalueze eventualele costuri și beneficii în domeniul măsurilor privind agromediul, precum și legăturile cu alte domenii de cheltuieli și să prezinte analiza Consiliului, Parlamentului și CCE, ca bază minimă pentru a discuta necesitatea reformei”. Documentul de lucru al personalului Comisiei, atașat aici, oferă o primă estimare aproximativă a costurilor lor de control al măsurilor de agromediu, împreună cu o privire de ansamblu asupra beneficiilor recunoscute pe scară largă ale acestora.



Costul anual pentru controlul tuturor beneficiarilor a fost estimat la circa 1,4 miliarde euro. Din aceste date, s-a trasat o curbă pentru a ilustra posibila relație între ratele de eroare și costurile controalelor²⁴.

²⁴ Trebuie remarcat faptul că ambele axe x și y au fost inițial definite la aceeași scară (milioane euro) pentru a facilita analiza, procentajele ratelor de eroare fiind indicate în imagine din rațiuni de claritate.

Observații principale

- creșterea costurilor controalelor peste nivelul actual (13%) nu ar fi eficientă din punctul de vedere al costurilor, deoarece o creștere marginală a numărului de controale la fața locului cu 1% din beneficiari ar însemna economisirea unor cheltuieli nejustificate în valoare de numai aproximativ 10% din costurile acestor controale suplimentare;
- reducerea nivelului de eroare de la nivelul actual de 4% la pragul de semnificație al Curții de 2%²⁵ ar crește costurile controlului de la aproximativ 13% la aproape 30% din totalul cheltuielilor publice cu privire la măsuri și nu ar fi eficientă;
- măsurile de agromediu contribuie semnificativ la rata de eroare globală pentru dezvoltare rurală;
- întrucât nu ar fi eficientă sporirea controalelor, nivelul admisibil de risc pentru măsurile de dezvoltare rurală este în mod evident de peste 2% și s-a putea situa la o valoare de peste 5%.

4. DIRECȚII DE DEZVOLTARE VIITOARE

4.1. Concluzii preliminare

Este important să se sublinieze faptul că acordul privind un risc admisibil de eroare nu ar implica acceptarea unei gestionări sau a unor sisteme de control inadecvate la nivelul Comisiei sau în statele membre. Pentru toate domeniile de politică, Comisia și partenerii săi de punere în aplicare ar trebui să rămână vigilenți și să realizeze cel mai bun control posibil în contextul resurselor existente. În cazul în care sunt constatate deficiențe, acestea trebuie abordate iar cauzele lor trebuie analizate pentru ca aceste deficiențe să poată fi prevenite, detectate și corectate în mod eficient.

De asemenea, Comisia recunoaște că, în unele sectoare, sistemele de control pentru programele comunitare, inclusiv cele folosite de către statele membre, ar putea preveni, detecta și corecta erorile mai eficient fără creșterea costurilor actuale. Comisia adoptă măsuri în acest scop²⁶.

Investiții mai mari în controale față de nivelurile actuale ar detecta și corecta mai multe erori. Orice majorare a controalelor ar necesita resurse suplimentare care să fie puse la dispoziție de către Comisie și/sau de către statele membre și deciziile cu privire la nivelul de majorare ar trebui să se bazeze pe beneficiile estimate sub formă de rate de eroare reduse.

Evaluarea Curții de Conturi arată că există o diferență reală între ratele de eroare din diferitele domenii de politică. Analiza de mai sus confirmă opinia că pragul de semnificație de 2% pentru declarația de asigurare anuală (DAS) nu este o măsură adecvată în cadrul unei strategii

²⁵ Acesta este rezultatul unui calcul bazat pe ipoteza că rata de eroare descrește liniar atunci când crește rata controalelor și excluzând orice efect disuasiv al numărului mai mare de controale.

²⁶ De exemplu „Planul de acțiune al Comisiei pentru un cadru de control intern integrat” - COM (2006) 9 - și „Un plan de acțiune privind întărirea rolului de supraveghere al Comisiei din cadrul gestionării repartizate a acțiunilor structurale” - COM (2008) 97.

de control eficiente din punctul de vedere al costurilor pentru anumite politici. În consecință, riscul admisibil de eroare ar trebui să fie analizat și stabilit separat pe fiecare domeniu de politică la nivel comunitar.

Acest nivel al riscului admisibil, stabilit de autoritățile politice, s-ar situa între rata de eroare curentă, ajustată pentru a ține cont de posibile îmbunătățiri aduse controalelor existente, și punctul teoretic de risc admisibil. Modelul simplu stabilit în prezenta comunicare, pe baza datelor și estimărilor disponibile, oferă o primă indicație a acestor niveluri:

- pentru politica de coeziune, autoritatea bugetară ar putea avea în vedere, în scopul exercițiului anual DAS, ca o primă indicație, stabilirea nivelului riscului admisibil, pe o bază anuală, la aproximativ 5%; și
- pentru dezvoltarea rurală, pe baza datelor disponibile, autoritatea bugetară ar putea lua în considerare faptul că orice alte controale suplimentare pentru reducerea erorilor nu ar fi eficiente din punctul de vedere al costurilor. Comisia estimează, într-o primă analiză, că nivelul de risc admisibil pentru acest domeniu este de circa 5%.

Cu toate că prezenta comunicare s-a concentrat pe două domenii în care Curtea de Conturi a dat o evaluare negativă în 2007, abordarea poate fi aplicată și în alte domenii de politică, inclusiv politici interne și în special cercetarea, în care intensificarea auditării a furnizat date exacte cu privire la erori și în care costurile controalelor sunt ușor măsurabile, precum și acțiunile externe, care, deși se bucură de un sprijin politic și public puternic, funcționează adeseori în medii riscante și dificile. Elementele de simplificare în ambele zone ar trebui luate în considerare în cazul în care acestea au un efect asupra riscului de eroare și costurilor controalelor. Analiza privind riscul admisibil este, de asemenea, relevantă pentru zonele care au primit deja o evaluare pozitivă din partea Curții de Conturi. Pentru cheltuielile administrative, de exemplu, Comisia va examina dacă riscul inerent scăzut și mecanismele eficiente de control deja puse în aplicare justifică un risc admisibil de eroare care să se situeze sub pragul de semnificație de 2%.

Pentru politica de coeziune, modelul ar putea fi făcut mai robust pentru a permite diferențele de risc între membrii populației. Acest lucru ar necesita o analiză mai extinsă și mai costisitoare care ar putea fi încheiată cel mai devreme la sfârșitul anului 2010, însă bazată în continuare pe legislația 2000-2006. În opinia Comisiei, această opțiune nu este nici necesară, nici eficientă din punctul de vedere al costurilor. Pe de altă parte, datele revizuite pentru domeniul politicii de coeziune, bazate pe punerea în aplicare reală a noului cadru legal pentru 2007-2013, inclusiv noile simplificări propuse, s-ar putea dovedi utile. Baza ar trebui să o constituie datele din 2010, moment în care noile programe vor fi în plină desfășurare, iar rezultatele (care ar fi disponibile în 2011) ar putea fi utilizate pentru a revizui și a ameliora punctul de risc admisibil în acest domeniu.

4.2. Etapele posibile în vederea realizării unui acord privind punerea în aplicare a unei abordări privind riscul admisibil

Punerea în aplicare a unei abordări privind riscul admisibil ar fi, în opinia Comisiei, o investiție judicioasă și ar oferi o bază solidă pentru autoritatea de descărcare de gestiune în vederea evaluării calității activității Comisiei de gestionare a riscului. În mod evident, Comisia, ca entitate auditată, nu poate stabili ea însăși nivelurile de risc admisibil.

Principalele etape pentru trecerea la o abordare privind riscul admisibil ar putea fi următoarele:

- relansarea dezbaterii interinstituționale cu Consiliul, Parlamentul și Curtea de Conturi pe baza prezentei comunicări și a poziției adoptate de autoritatea bugetară cu privire la nivelurile de risc admisibil în cadrul politicii de coeziune și în cea de dezvoltare rurală, pe baza analizei de mai sus;
- în funcție de concluziile acestei dezbateri, Comisia va prezenta noi analize ale riscului admisibil, în special pentru cercetare, energie și transport, precum și pentru ajutorul extern, dezvoltare și extindere, înainte de jumătatea anului 2010.