



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.12.2008
KOM(2008) 866 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG REVISIONSRET TEN**

På vej mod en fælles forståelse af begrebet acceptabel fejlrisiko

{SEK(2008) 3054}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG REVISIONSRETTE

På vej mod en fælles forståelse af begrebet acceptabel fejlrisiko

1. BAGGRUND

Da Den Europæiske Revisionsret fremlagde sin årsberetning om regnskabsåret 2007, anførte den, at den havde fundet "en væsentlig fejlforekomst" inden for budgetområder, der tegnede sig for 54 % af EU's budget. Mere præcist konstaterede Revisionsretten fejlprocenter, der lå over grænsen på 2 %, inden for udvikling af landdistrikterne, miljø, samhørighed, forskning, energi, transport, bistand til tredjelande, udviklingsbistand, udvidelse, uddannelse og medborgerskab.

Det betyder, at budgetmyndigheden og den brede offentlighed får indtryk af, at EU ikke er i stand til at forvalte flertallet af sine vigtigste politikområder ordentligt. I Revisionsrettens beretning sættes der "gule" og "røde" flag ved nogle af de udgiftsområder inden for EU's budget, som må forventes at blive prioriteret højt i fremtiden, i en situation med budgetrevision og en verdensomspændende finansiel og økonomisk krise. Kommissionen har gjort en stor indsats for at rette op på situationen, og der er gjort store og mærkbare fremskridt i de sidste fire år.

Mere og bedre kontrol på alle niveauer ville selvfølgelig hjælpe. Ved at forenkle lovgivningen vil man også kunne reducere den store andel af fejlene, som skyldes, at de endelige modtagere angiver for høje omkostninger eller misforstår eller fejlanvender de ofte komplekse regler og forskrifter, som gælder for EU's midler.

Men som Revisionsretten også påpeger, er den måde, hvorpå EU-midlerne udbetales til modtagere i hele EU på grundlag af en angivelse fra dem, der modtager midlerne, i sagens natur risikabel. Og uden for EU's grænser er EU aktiv inden for udviklingssamarbejde, humanitære foranstaltninger og andre globale udfordringer, ofte under vanskelige og risikofyldte forhold, men med bred støtte i den europæiske offentlighed.

Disse politisk vigtige opgaver skal udføres og følges op med en omkostningseffektiv kontrol. Selv om der er nultolerance over for svig, er de politiske beslutningstagere godt klar over, at nogle foranstaltninger i sagens natur er risikable. De politiske beslutningstagere er vant til at vurdere og påtage sig sådanne risici og accepterer, at der opstår visse fejl, som først kan rettes, når de er blevet opdaget.

På nuværende tidspunkt anvender Revisionsretten ligesom mange overordnede revisionsorganer en væsentlighedsgrænse på 2 % i forbindelse med regnskaberne. Revisionsretten anvender også dette generelle benchmark, som ikke tager hensyn til politikernes forskellige risikoprofiler, til at drage konklusioner om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Man kunne sagtens tænke sig, at budgetmyndigheden ville fastsætte en anden grænse, hvis der både blev taget hensyn til de politiske krav, udbyttet af en politik (også ikke-økonomisk), den iboende risiko, mulighederne for yderligere forenkling og de ekstra omkostninger i forbindelse med en nedbringelse af fejlprocenterne gennem yderligere kontrol.

Begrebet "acceptabel fejlrisiko" er den praktiske gennemførelse af denne politiske tilgang til revision, og det er på høje tid, at dette spørgsmål bliver taget op i forbindelse med EU's budget.

Begrebet acceptabel fejlrisiko blev for første gang anvendt på EU-plan af Den Europæiske Revisionsret i dens udtalelse om "én enkelt revisionsmodel" 2/2004¹. Revisionsretten anførte, at *"ethvert kontrolsystem er en afvejning af på den ene side omkostningerne forbundet med at sikre den fastsatte kontrolintensitet og på den anden side det udbytte, disse procedurer giver. I fællesskabssammenhæng forstås der ved udbytte også det, at risikoen for, at midler går tabt, mindskes, og at fejlrisikoen holdes på et acceptabelt niveau"*.

Revisionsretten fastslår desuden i overensstemmelse med de internationale revisionsstandarder, at de underliggende transaktioner sjældent kan være fuldstændig fejlfri, og at det derfor er acceptabelt med en vis tolerance². Denne tolerance afspejles i det væsentlighedsniveau på 2 %, som Revisionsretten anvender på alle politikområder til at vurdere de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed³. En ekstrapoleret fejlprocent på over 2 % baseret på Revisionsrettens stikprøve fører således til en erklæring med forbehold eller en negativ erklæring.

I sin udtalelse konkluderede Revisionsretten desuden, at *"det acceptable niveau for fejl eller uregelmæssigheder formodentlig ikke vil være det samme på de forskellige budgetområder, da det både afhænger af kontrolomkostningerne og af den iboende risiko"*. For at afveje omkostningerne ved og udbyttet af kontrollen har Revisionsretten anført, at niveauet på 2 % ikke nødvendigvis er det rette benchmark til at vurdere Kommissionens risikoforvaltning inden for visse budgetområder. Den opfordrede derfor Kommissionen til at foreslå procentsatser for den acceptable fejlrisiko, som skal vedtages på politisk plan. Kommissionen medtog Revisionsrettens forslag om den acceptable risiko i sin handlingsplan for en integreret struktur for intern kontrol (aktion 4) og begyndte at indsamle oplysninger om kontrolomkostningerne (aktion 10)⁴.

På baggrund af Revisionsrettens udtalelse om én enkelt revisionsmodel konkluderede Rådet i november 2005, at det *"bør nå til enighed med Europa-Parlamentet om, hvilke risici der vil kunne accepteres i forbindelse med de underliggende transaktioner under hensyn til kontrollens cost-benefit-forhold på de forskellige politikområder og til omfanget af de pågældende udgifter"*⁵. I overensstemmelse hermed fastslog det slovenske formandskab i juni 2008, at *"formandskabet mener i overensstemmelse med Rådets konklusioner fra 2005 [..], at Europa-Parlamentet og Rådet bør nå til enighed om, hvilken restrisiko der vil kunne accepteres i forbindelse med de underliggende transaktioner under hensyn til kontrollens*

¹ Udtalelse nr. 2/2004 fra Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber om indførelse af "én enkelt revisionsmodel" (og et forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet), EUT C 107 af 30.4.2004, s. 1.

² DAS-metoden, Den Europæiske Revisionsret, kan findes på <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ Grænsen på 2 % er afledt af revisionsstandarder vedrørende finansielle revisioner i den private sektor og blev oprindeligt fastsat som et benchmark af Revisionsretten selv, fordi der ikke fandtes en sammenlignelig international standard for revision af de underliggende transaktioner eller tilkendegivelser om det modsatte på politisk plan. Desuden anvender nogle af de overordnede revisionsorganer i medlemsstaterne en væsentlighedsgrænse på 2 %.

⁴ Kommissionens handlingsplan for en integreret struktur for intern kontrol, KOM(2006) 9, 17.1.2006.

⁵ Pressemeddelelse fra den 2688. samling i Rådet (økonomi og finans), 8.11. 2005, punkt 17.

*cost-benefit-forhold på de forskellige politikområder og til omfanget af de pågældende udgifter"*⁶.

Europa-Parlamentet har også konsekvent støttet gennemførelsen af en metode med en acceptabel risiko (bl.a. i sine dechargeafgørelser for årene 2003-2006), og i april 2008 blev spørgsmålet om acceptabel fejlrisiko behandlet i et arbejdsdokument⁷ af formanden for Parlamentets Budgetkontroludvalg. I dokumentet foreslås det, at "*der opfordres til politisk anerkendelse af de beregnede risici, som EU's aktioner er forbundet med*", og at "*der fremskaffes præcis og pålidelig information om den nuværende situation*".

Revisionsretten anbefalede i sin årsberetning om 2007⁸, at de lovgivende myndigheder og Kommissionen gør fremskridt med hensyn til at udvikle begrebet acceptabel risiko. I lyset af disse holdninger er der efter Kommissionens opfattelse enighed mellem institutionerne om, at det er nødvendigt at arbejde hen imod en metode med en acceptabel risiko, der skaber åbenhed om risiciene i forbindelse med EU's forskellige politikker og omkostningerne ved at forvalte disse på et givet niveau. Enhver beslutning om et acceptabelt risikoniveau skal baseres på fælles overvejelser om de politiske krav, udbyttet af en politik (også ikke-økonomisk), den iboende risiko, mulighederne for yderligere forenkling og de ekstra omkostninger i forbindelse med en nedbringelse af fejlprocenterne gennem yderligere kontrol.

I denne meddelelse defineres den acceptable risiko, og den anvendte metode beskrives for at illustrere begrebet (afsnit 2); der gives illustrative eksempler inden for vigtige udgiftsområder (områder, hvor Revisionsretten i 2006 og 2007 gav "rødt lys") med udgangspunkt i resultaterne af indsamlingen af oplysninger om et første skøn over kontrolomkostningerne (afsnit 3), og det foreslås, hvordan man formelt kan fastsætte acceptable risikoniveauer (afsnit 4).

2. DEFINITIONER OG DEN METODE, SOM ER ANVENDT I DENNE MEDDELELSE

2.1. Definitioner

Den acceptable risiko er det niveau af uopdagede fejl, som accepteres eller tolereres, når den iboende risiko er blevet reduceret ved hjælp af en omkostningseffektiv kontrol:

Acceptabel risiko = iboende risiko – risiko reduceret ved omkostningseffektiv kontrol
--

I denne ligning er den **iboende risiko** den risiko, som er forbundet med selve aktiviteten. Indikatorerne for den iboende risiko for Kommissionens aktiviteter omfatter lovgivningens kompleksitet, forvaltningsrammen, såsom agenturer, nationale myndigheder (f.eks. under delt forvaltning) og nationale gennemførelsesorganer, det politiske miljøes stabilitet, antallet af modtagere, typer modtagere og foranstaltningernes art. For eksempel er det sommetider for at nå de ønskede politikresultater nødvendigt med komplekse regler og støttekriterier, hvis positive virkninger betragtes som værdifulde, selv om de i sig selv medfører, at

⁶ Rådet for Den Europæiske Union, notat fra formandskabet til delegationerne – En forbedret forsvarlig økonomisk forvaltning af EU's midler, 10284/08 FIN 217, 3.6.2008.

⁷ Arbejdsdokument nr. 2 om budgetgennemgangen, "Acceptabel fejlrisiko", medlem af Europa-Parlamentet Herbert Bösch, 8.4.2008.

⁸ Revisionsrettens årsberetning om gennemførelsen af budgettet for regnskabsåret 2007, EUT C 286 af 10.11.2008, s. 1.

transaktionerne er mere udsat for fejl. Med andre ord mindsker hensigtsmæssigt udformede regler og forskrifter, som er lette at fortolke og enkle at anvende, risikoen for fejl.

Der oprettes interne kontrolsystemer for at mindske eller begrænse den iboende fejlrisiko til et acceptabelt niveau. Kontrolbestemmelserne i lovgivningen påvirker sandsynligheden for, at man kan forebygge og opdage fejl – f.eks. de minimumskontrolniveauer, som er fastsat for landbrugs- eller strukturfondene. De valg, som lovgiveren foretager vedrørende kontrolstrategier, og gennemførelsen af disse i Kommissionen og medlemsstaterne samt medlemsstaternes myndigheders overholdelse af de lovhjemlede kontrolkrav under delt forvaltning har direkte indvirkning på risikoniveauet.

Revisionsretten definerer to typer finansielle fejl – dem, der har direkte indvirkning på det beløb, som skal betales, og dem, der ikke har nogen direkte indvirkning på betalingen, men som indebærer en finansiell risiko og/eller kan føre til finansielle korrektioner. Det er vigtigt at bemærke, at ingen af disse fejl er en indikator for svig.

De sandsynlige fejlprocenter kan begrænses gennem mere og/eller bedre kontrol, men en sådan investering må afvejes mod det udbytte, den giver, især i form af de finansielle fejl, som kan forventes at blive opdaget og korrigeret. Ud fra ovenstående ligning kan den risiko, som er tilbage, når kontrollen er foretaget, betragtes som acceptabel eller tolerabel, forudsat at det kan påvises, at man har truffet alle foranstaltninger til at begrænse den iboende risiko under overholdelse af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Hvis man anvender en metode med en "acceptabel risiko", indebærer det, at det skal fastlægges, hvilke niveauer det er rimeligt at forvente, at Kommissionen og dens gennemførelsespartnere, herunder medlemsstaterne, bringer fejlene ned på, samtidig med at kontrolressourcerne anvendes omkostningseffektivt. Det er en beslutning, som bør træffes på politisk niveau.

Denne meddelelse illustrerer metoden med en "acceptabel risiko" ved brug af de foreliggende oplysninger om fejltypen og fejlprocenter og de nuværende kontrolomkostninger og kontrolpopulationer. Oplysningerne om fejl er hentet fra Revisionsrettens revisionserklæring (DAS) for 2006 eller fra medlemsstaternes kontrolresultater. Oplysningerne om kontrolomkostningerne og kontrolpopulationen er dels baseret på undersøgelser, dels på skøn.

2.2. Illustration af den acceptable fejlrisiko

2.2.1. Den anvendte metode

Kommissionen erkender, at det er muligt at forbedre den nuværende overholdelse af reglerne og kontrollens kvalitet yderligere, f.eks. ved, at Kommissionen og medlemsstaterne sørger for yderligere vejledning og uddannelse for forvaltningsorganerne på alle niveauer (på nationalt og regionalt niveau, på sektorniveau osv.) og for modtagerne med fokus på de områder, hvor der er flest fejl. Mulighederne for forbedringer afhænger af, hvor effektivt Kommissionen og dens gennemførelsespartnere, f.eks. i medlemsstaterne, anvender disse foranstaltninger⁹, og af de ressourcer, de investerer i kontrollen.

Efter denne forbedring af den eksisterende kontrol, som ikke medfører nogen væsentlige omkostninger, kan fejlprocenten kun reduceres yderligere ved at øge intensiteten af

⁹ Eksempel: En kontrol på grundniveauet af en transaktion under et strukturfondsprogram foretaget på stedet af forvaltningsmyndigheden i en medlemsstat kunne have været forbedret, hvis kontrolredskaberne (dvs. relevant vejledning og passende tjeklister) havde været til rådighed og var blevet anvendt effektivt under kontrollen.

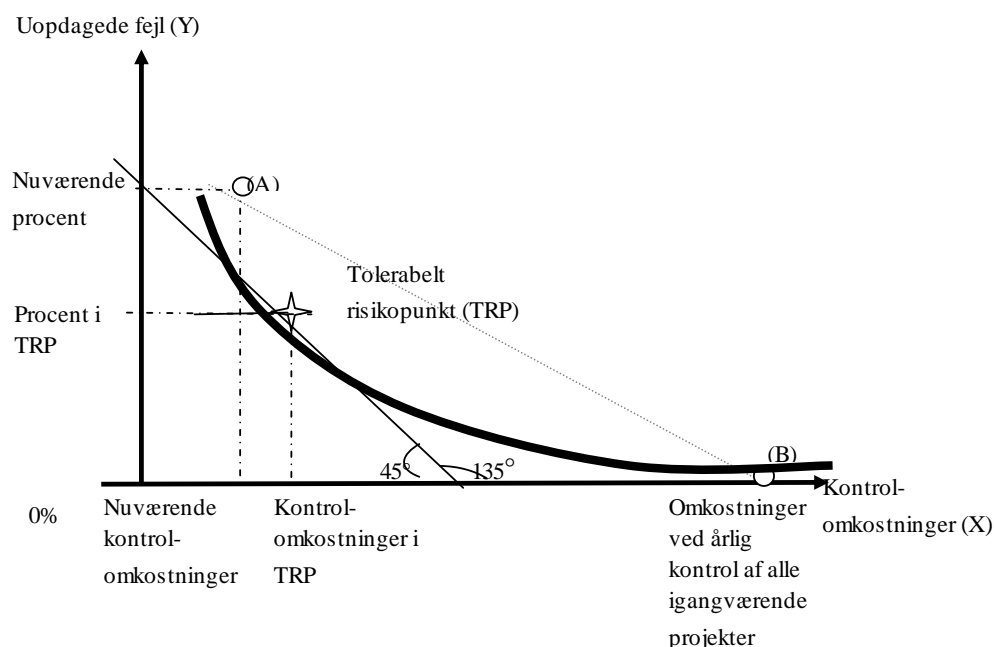
forvaltningskontrollen på grundniveauet, herunder både skrivebordskontrollen og kontrollen på stedet. Yderligere kontrol på stedet er som regel bekostelig på grund af det store antal modtagere af støtte fra fællesskabsprogrammer, som ville skulle kontrolleres.

Man kan anvende en simpel model til at illustrere afvejningen mellem omkostningerne ved og udbyttet af kontrollen. Formålet med denne model er at fastslå det teoretiske niveau for den acceptable risiko (det "acceptable risikopunkt"), hvor de marginale omkostninger ved yderligere kontrol er lig med det marginale udbytte af kontrollen.

Modellen er baseret på følgende to koordinater:

- Punkt A: Den nuværende fejlprocent med de anslåede nuværende kontrolomkostninger¹⁰.
- Punkt B: Et teoretisk punkt, hvor koordinaterne er de anslåede nuværende kontrolomkostninger plus de anslåede omkostninger ved at kontrollere alle projekterne på stedet en gang om året, idet det antages, at dette ville give en fejlprocent på nul.

På grundlag af de to koordinater blev der indtegnet en trendlinje mellem punkt A og B.



Denne metode er forenklet, da det antages, at hvert element i populationen har de samme risikokarakteristika, hvilket ikke er sandsynligt, når det drejer sig om fællesskabsprogrammer. En bedre model af den faktiske situation kan derfor opnås ved at aflede en kurve af linjen, som klarere repræsenterer en befolkning med forskellige karakteristika.

¹⁰ For EFRU (se afsnit 3.1) er fejlprocenten i punkt A den laveste fejlgrænse i Revisionsrettens DAS-stikprøve for 2006, reduceret med den anslåede virkning af den forbedrede kvalitet af den forudgående kontrol. For landbrugsmiljøforanstaltninger (se afsnit 3.2) repræsenterer punkt A den gennemsnitlige fejlprocent, som er indberettet af medlemsstaternes betalingsorganer.

Der indtegnes en tangent ved 135° , der berører kurven i det punkt, hvor de marginale kontrolomkostninger er lig med det marginale udbytte. Vi kan kalde dette punkt det acceptable risikopunkt. Hver kontrol før dette punkt på kurven vil sandsynligvis føre til opdagelse og korrektion af fejl, hvis værdi overstiger omkostningerne ved den yderligere kontrol. En forøgelse af kontrollen ud over dette punkt ville koste mere end værdien af de fejl, som kunne forventes at blive opdaget og inddrevet, og en omkostningseffektiv kontrolstrategi ville derfor indebære, at der blev fastsat en acceptabel fejlprocent i dette punkt.

Der gives yderligere oplysninger om metoden i det vedlagte arbejdsdokument.

2.2.2. *Antagelser*

Metoden omfatter en række antagelser, idet analysen på nuværende tidspunkt er begrænset til let tilgængelige og let kvantificerbare oplysninger. Følgende antagelser og forenklinger vil eventuelt kunne medføre, at det acceptable risikopunkt overvurderes:

- Kontrol har en afskrækkende virkning¹¹, men den er svær at måle. I denne model anføres omkostningerne ved og udbyttet af kontrollen i rent kvantificerbare finansielle termer.
- Alle (100 %) projekter skal kontrolleres hvert år på stedet for at sikre en fejlprocent på nul. Modellen udelukker virkningerne af yderligere uddannelse og vejledning og ekstrapoleringen af fejl, hvorved korrektioner af systematiske fejl anvendes på ikke-reviderede projekter.
- Kontrolomkostningsaksen antager, at hver kontrol koster det samme beløb, og at der ikke er nogen stordriftsfordele ved samtidig at kontrollere flere projekter hos samme modtager eller ved at gennemgå flere års udgifter under samme kontrol.
- Populationen af projekter antages at være homogen med hensyn til størrelse og fejlrisiko, men i virkeligheden rettes kontrollen mod de områder, hvor risikoen er størst, hvorved man mindsker risikoen for uopdagede fejl med lavere omkostninger.
- De eksisterende flerårige korrektionsmekanismer (f.eks. for samhørighedspolitikken) påvirker fejlprocenten, da mange af de projekter, som revideres i Revisionsrettens årlige stikprøve, ikke er blevet underkastet alle de kontroller, som ifølge lovgivningen skal gennemføres i løbet af programmernes løbetid¹². Det (årlige) acceptable risikopunkt i dette illustrative eksempel er derfor helt forskelligt fra fejlniveauet ved afslutningen af hvert enkelt (flerårigt) program og fra erklæringerne i de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionens tjenestegrene, som er baseret på en vurdering af systemets evne til at opdage og korrigere fejl over et antal år.

Følgende yderligere antagelser i modellen kan i givet fald medføre, at det acceptable risikopunkt undervurderes:

¹¹ Bl.a. muligheden for at blive kontrolleret og den forebyggende virkning af løbende forbedringer af systemet. For eksempel kan effektiviteten af IACS under den fælles landbrugspolitik delvis forklares med sanktionernes afskrækkende virkning kombineret med en rimelig sandsynlighed for at blive kontrolleret af de nationale myndigheder.

¹² Gennemførelsen af programmerne kan strække sig over ni år, og de endelige erklæringer om afslutning for hvert program – der bekræfter de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed eller eventuelle forbehold hertil - indsendes således i nogle tilfælde op til ti år efter iværksættelsen af programmet.

- En forbedring af den eksisterende forudgående kontrol for at justere den minimumsfejlprocent, som Revisionsretten konstaterede i 2006, for eksempel gennem bedre vejledning og uddannelse fra Kommissionen til medlemsstaterne og fra medlemsstaterne til deres myndigheder og modtagere, antages ikke at medføre nogen (eller kun meget beskedne) omkostninger.
- Der er ikke taget hensyn til revisionsrisikoen: Det antages, at den kontrol, som foretages, gør det muligt at opdage og korrigere alle fejl i et projekt.

Desuden er de anførte eksempler baseret på ét år, og det antages, at det pågældende år er repræsentativt. Den kombinerede virkning (i opadgående og nedadgående retning) af disse antagelser vil muligvis opveje hinanden. Desuden konstateredes det, at indførelsen af mere sofistikerede matematiske metoder (ved brug af paraboliske og logaritmiske funktioner og begrebet offeromkostninger) gav sammenlignelige resultater, og metoden anses derfor for at være rimeligt pålidelig (se bilaget).

Det er klart, at nogle af ovenstående antagelser er temmelig vidtrækkende, og ved hjælp af en omfattende analyse af de finansielle transaktioner og fejlprocenterne¹³, ledsaget af en omfattende indsamling og analyse af detaljerede oplysninger på projektniveau, kan modellen videreudvikles, så der tages hensyn til:

- projekternes art for at fastlægge de iboende risikoniveauer for forskellige typer projekter
- de forskellige risikoniveauer for forskellige aktiviteter og typer modtagere for at sikre, at de aktiviteter og modtagere, hvor risikoen er højest, kontrolleres først
- projekternes størrelse, så man for et givet risikoniveau kan koncentrere kontrollen om de største projekter og dermed anvende kontrolressourcerne effektivt, og
- projekternes varighed, så kontrollen kan planlægges sådan, at man kan kontrollere så store beløb som muligt.

Men da udviklingen af denne avancerede udgave af modellen ville medføre en tidskrævende og bekostelig indsamling af oplysninger i medlemsstaterne, vil Kommissionen ikke gå videre med denne løsning på nuværende tidspunkt.

3. ILLUSTRATIVE EKSEMPLER PÅ KONTROLOMKOSTNINGER OG FEJLRISICI

På grundlag af den simple model, som er beskrevet ovenfor, ses der i dette afsnit på visse dele af to politikområder, hvor Revisionsretten i sine årsberetninger for både 2006 og 2007 konkluderede, at fejlprocenten er høj¹⁴. De underliggende antagelser er enkle og giver vejledende resultater. I begge tilfælde tilpasses basismodellen, så den tager hensyn til de særlige karakteristika for de oplysninger, som foreligger for hvert område. Resultaterne for de to områder kan derfor ikke sammenlignes. I begge tilfælde er de angivne beløb og procentsatser afrundet i betragtning af deres omtrentlige karakter.

¹³ Dette arbejde vil blive endnu mere værdifuldt, hvis Revisionsretten medvirker til at definere fejl og fastlægge metoden for stikprøveudtagning.

¹⁴ Strukturforanstaltninger (EFRU) og landbrug (udvikling af landdistrikterne, miljøvenlige landbrugsforanstaltninger).

3.1. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU)

I programperioden 2000-2006 samfinansierede EFRU ca. 700 000 enkeltprojekter. Fonden gennemføres under delt forvaltning, idet gennemførelsesopgaverne, herunder kontrollen af modtagerne, er uddelegeret til medlemsstaterne på nationalt, regionalt og lokalt plan. Sektorlovgivningen indeholder bestemmelser om kontrolstrukturer og minimumsniveauer for kontrol for forvaltningsmyndighederne, betalings/attesteringsmyndighederne og revisionsorganerne, og det fastsættes, at fejl og uregelmæssigheder i første række skal forebygges, afsløres og korrigeres af medlemsstaterne¹⁵. Kommissionen overvåger disse forvaltnings- og kontrolsystemer, og generaldirektoraterne drager konklusioner om deres effektivitet i deres årlige aktivitetsrapporter. I februar 2008 vedtog Kommissionen en handlingsplan til styrkelse af dens tilsynsfunktion ved delt forvaltning af strukturforanstaltninger¹⁶.

Kommissionens egne kontrolstrategier og -praksis er baseret på en flerårig metode¹⁷. Kontrol- og korrektionsmekanismerne i medlemsstaterne er også flerårige og omfatter kontrol på første niveau (skrivebordskontrol og kontrol på stedet), inden udgifterne anmeldes til Kommissionen, efterfølgende kontrol på stedet af transaktionerne, efter at udgifterne er anmeldt til Kommissionen, systemrevision og en erklæring om afslutning fra et uafhængigt afviklingsorgan.

Fordi der ifølge traktaten skal afgives en revisionserklæring hvert år, er den følgende beregning af et muligt acceptabelt risikopunkt årlig, og den er baseret på Revisionsrettens revisionserklæring for 2006 og de fejldefinitioner og resultater, som Revisionsretten anfører.

I 2006 og 2007 gav Revisionsretten en negativ vurdering af strukturforanstaltningerne (inkl. EFRU)¹⁸, og den angav på grundlag af sin stikprøve en fejlprocent for godtgørelserne for alle strukturfondene på mindst henholdsvis 12 % og 11 %.

På grundlag af den nuværende minimumsfejlprocent, som Revisionsretten havde konstateret, og efter at have reduceret den til ca. 9 % for at tage hensyn til det anslåede udbytte af at forbedre den eksisterende forudgående kontrol med begrænsede eller ubetydelige ekstraomkostninger fastlagte Kommissionen de årlige kontrolomkostninger og det acceptable risikopunkt som beskrevet i punkt 2.2.1.

Kommissionen har på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne foretaget et foreløbigt skøn, ifølge hvilket de samlede kontrolomkostninger for EFRU i 2006 var på ca. 215 mio. EUR, dvs. ca. 0,7 % af de samlede offentlige udgifter til aktiviteter, der blev samfinansieret af EFRU det pågældende år.

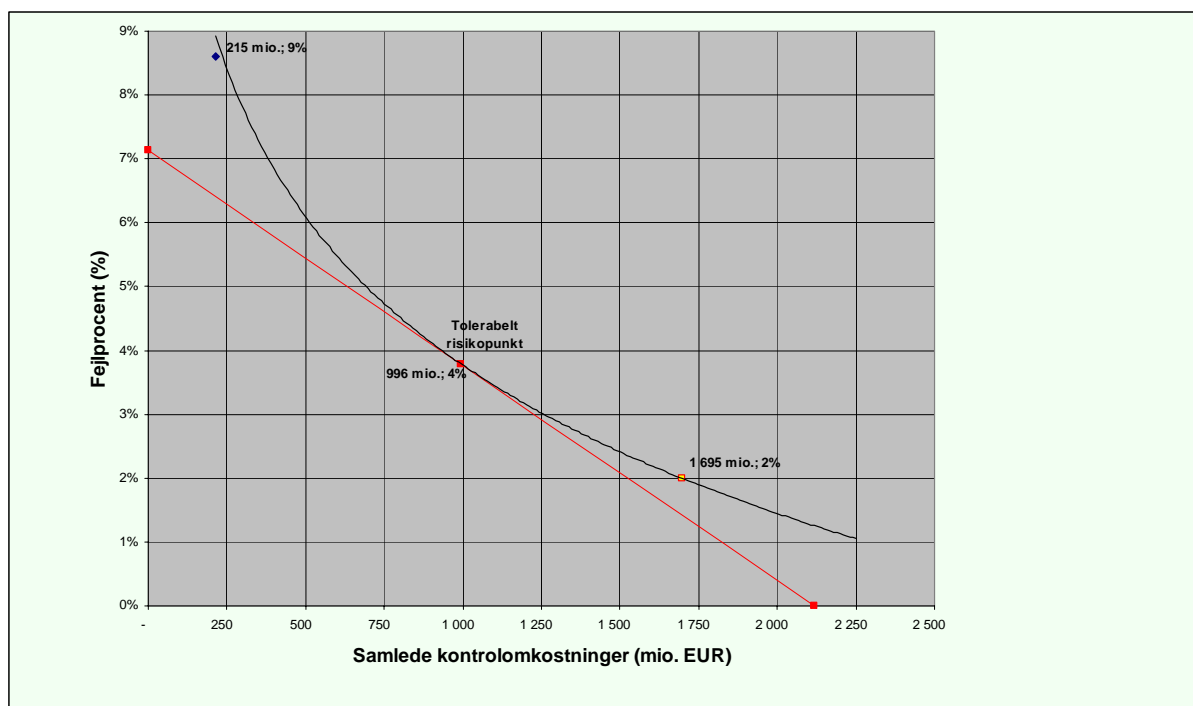
Nedenstående graf viser det teoretiske forhold mellem fejlprocenter og kontrolomkostninger for EFRU (der gives nærmere oplysninger i bilaget):

¹⁵ Artikel 39, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999.

¹⁶ KOM(2008) 97 endelig.

¹⁷ Denne flerårige metode afspejles i erklæringerne i de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionens tjenestegrene.

¹⁸ I 2006 omfattede strukturforanstaltningerne følgende generaldirektorater: REGIO, EMPL, AGRI (EUGFL, Udviklingssektionen) og MARE (FIUF).



På grundlag af de anslåede tal for de udgifter/det antal projekter, som blev kontrolleret i 2006, ville omkostningerne ved at opnå en teoretisk fejlprocent på nul ved at kontrollere alle udgifter/projekter på stedet hvert år være på 2,25 mia. EUR (svarende til 8 % af de samlede offentlige udgifter til aktiviteter, der samfinansieres af fonden). På dette grundlag blev der afledt en kurve, som illustrerer det mulige forhold mellem fejlprocenterne og kontrolomkostningerne¹⁹.

Det punkt på kurven, hvor det beløb, hvor hver yderligere euro, som bruges på kontrol, giver nøjagtig en euro mere i forventede opdagede fejl, blev derefter beregnet for at fastlægge det acceptable risikopunkt (hvor de marginale kontrolomkostninger er lig med det marginale udbytte). Dette punkt kunne ligge ved en fejlprocent på ca. 4 % og kontrolomkostninger på 996 mio. EUR, svarende til 3,5 % af de samlede offentlige udgifter. Det betyder, at det ville være omkostningseffektivt at bruge flere penge på kontrol af EFRU, indtil man nåede ned på en fejlprocent på ca. 4 %. En politisk beslutning om dette ville skulle tage hensyn til den faktiske mulighed for at øge kontroludgifterne, og en sådan beslutning ville kunne resultere i et målniveau for den acceptable risiko, som ligger mellem Revisionsrettens nuværende minimumsfejlprocent justeret til 9 % (for at tage hensyn til det anslåede udbytte af forbedret forudgående kontrol uden væsentlige omkostninger) og det teoretiske mål på 4 %, som er omtalt ovenfor.

Da oplysningerne fra medlemsstaterne ikke altid var fuldstændige og konsekvente²⁰, vurderede Kommissionen, hvordan beregningen ville blive påvirket af en eventuel undervurdering af kontrolomkostningerne. Hvis disse var 50 % højere end anslået af medlemsstaterne, ville det acceptable risikopunkt blive forhøjet med 1 procentpoint (til 5 %). Dette viste sammen med resultaterne af en følsomhedsanalyse, som brugte mere sofistikerede

¹⁹ Det skal bemærkes, at både x- og y-aksen oprindeligt blev udarbejdet med den samme skala (mio. EUR) for at lette analysen, og fejlprocenterne er vist i grafen af klarhedshensyn.

²⁰ Nogle medlemsstater indsendte kun oplysninger om visse typer kontrol. Indsamlingen af oplysninger foregik ofte decentralt i medlemsstaterne, hvilket førte til en inkonsekvent fortolkning af den metode, som Kommissionen havde fastlagt for evalueringen af kontrolomkostningerne.

statistiske teknikker baseret på de samme oplysninger, en begrænset variation i det acceptable risikopunkt (se bilaget).

Det skal også bemærkes, at de oplysninger, som er anvendt ovenfor, vedrører strukturfondsudgifter, der er underlagt lovgivningen for perioden 2000-2006. I reglerne for programperioden 2007-2013 er der indført styrkede og klarere kontrolbestemmelser for de nationale myndigheder for at nedbringe fejlprocenterne. Denne virkning forventes at blive forstærket gennem de forebyggende aktiviteter vedrørende perioden 2007-2013, der gennemføres som led i handlingsplanen.

Lovgivningsmyndigheden har også for nylig fået forelagt forslag til yderligere forenklinger, og disse vil sandsynligvis også få indvirkning på fejlprocenten og dermed på det acceptable risikopunkt. Hovedparten af strukturfondsudgifterne vil dog først være underlagt lovgivningen for perioden 2007-2013 fra og med 2010. Indtil da vil hovedparten af de udgifter, som medlemsstaterne anmelder til Kommissionen, være omfattet af lovgivningen for perioden 2000-2006²¹. Da der i eventuelle yderligere, mere detaljerede analyser af den acceptable risiko skal tages hensyn til virkningerne af lovgivningen for 2007-2013 og handlingsplanen, må de baseres på gennemførelsesoplysninger for 2010, og de vil derfor kunne foreligge fra og med 2011 (se punkt 4.1).

Væsentlige bemærkninger

- *Det acceptable risikoniveau ligger over 2 % og kunne ifølge en simpel teoretisk cost-benefit-metode ligge på omkring 4 %. Det ville indebære, at de nuværende kontroludgifter skulle femdobles fra 0,7 % til ca. 3,5 % af de samlede offentlige udgifter. På grundlag af de illustrative tal kunne ekstra kontroludgifter på 100 mio. EUR ud over det nuværende niveau give et anslået nettoudbytte på ca. 285 mio. EUR i opdagede fejl.*
- *For at nå ned på en fejlprocent på 2 % ville det ud fra de illustrative tal kræve en ottedobling af kontroludgifterne til næsten 6 % af fondens samlede offentlige udgifter.*
- *På grund af de betydelige ekstra kontrolomkostninger, som medlemsstaterne ville skulle afholde, hvis man skulle nå det teoretiske acceptable risikopunkt, kunne der fastsættes et mål på mellemlang sigt om at bevæge sig fra Revisionsrettens minimumsfejlprocent hen imod et mål på ca. 5 %.*

3.2. Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)

ELFUL tegner sig for ca. 20 % af de samlede landbrugsudgifter i perioden 2007-2013. Kontrolrammen ligger meget tæt på kontrolrammen for udgifterne under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL). Revisionsretten konkluderer, at udvikling af landdistrikterne tegner sig for en uforholdsmæssigt stor del af den samlede fejlprocent på 2-5 % for landbruget, mens fejlprocenten for EGFL-udgifterne anslås til knap 2 %²². Den højere fejlprocent inden for udvikling af landdistrikterne skyldes hovedsagelig den høje

²¹ Handlingsplanens indvirkning på fejlniveauet i programmerne for perioden 2000-2006 vil formodentlig først kunne konstateres ved afslutningen.

²² Kommissionen anslår, at Revisionsrettens resultater i 2007 viser en fejlprocent inden for udvikling af landdistrikterne på over 5 %. Den højere fejlfrekvens for ELFUL understreges også af visse medlemsstater.

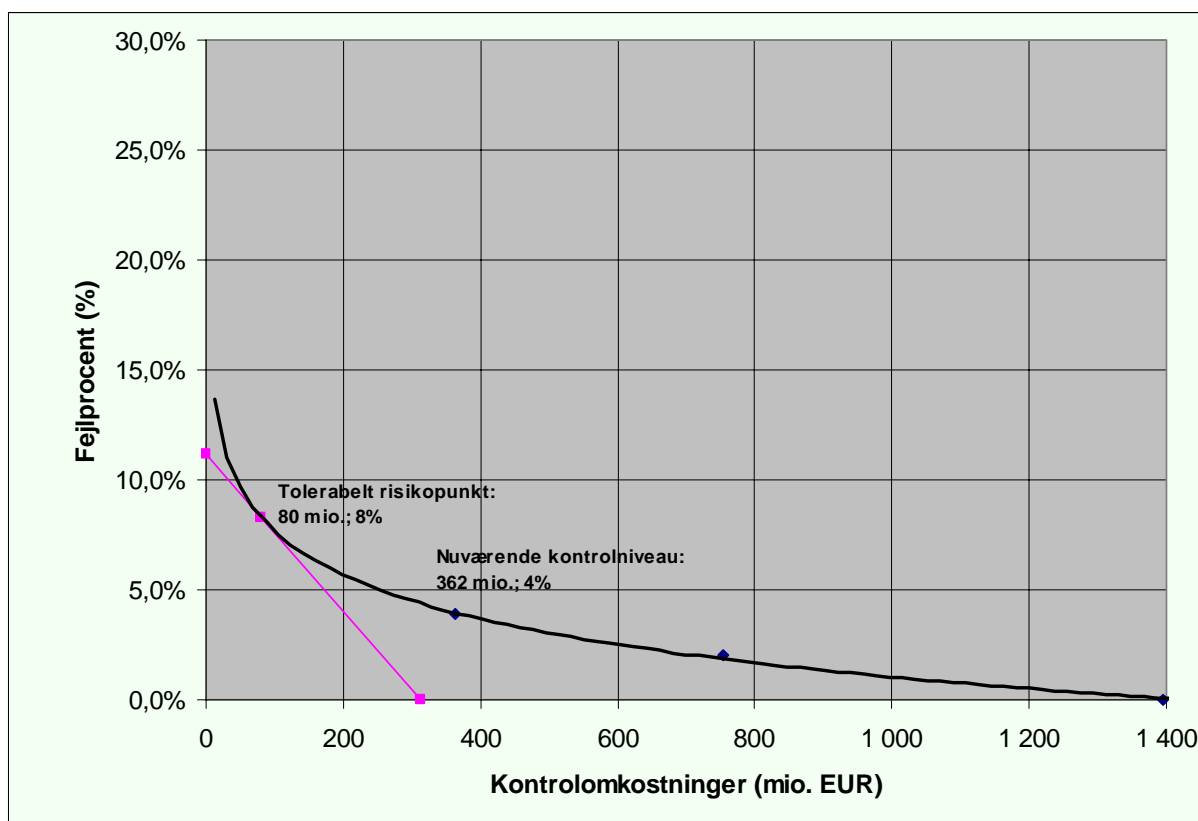
fejlfrekvens inden for miljøvenlige landbrugsforanstaltninger. I Revisionsrettens særberetning nr. 3/2005 om kontrol af udgifterne til miljøvenligt landbrug konkluderes det, at disse udgifter ikke kun på grund af deres natur er risikofyldte, men at det ikke er muligt inden for rimelige omkostninger at få den fornødne sikkerhed på dette område.

I det følgende illustrative eksempel ses der derfor specifikt på disse foranstaltninger. Dermed besvarer Kommissionen også dechargebeslutningen af 22. april 2008²³.

Det er ikke muligt at anslå en fejlprocent for miljøvenlige landbrugsforanstaltninger ud fra Revisionsrettens revisionserklæring, men Kommissionen anmodede medlemsstaterne om at indsende statistikker om resultaterne af kontrollen på stedet i regnskabsåret 2007 for en række foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, herunder miljøvenlige landbrugsforanstaltninger. Medlemsstaterne indsendte de ønskede oplysninger, som dog ikke var kontrolleret og valideret af certificeringsorganerne – og i nogle tilfælde også var ufuldstændige. Oplysningerne bekræftede dog, at fejlprocenterne for de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger var højere end for andre foranstaltninger inden for udvikling af landdistrikterne, og at fejlprocenten for miljøvenlige landbrugsforanstaltninger var på ca. 4 % i 2007.

Kommissionen anmodede også medlemsstaterne om at indsende oplysninger om deres kontrolomkostninger i forbindelse med miljøvenlige landbrugsforanstaltninger. På grundlag af de indsendte oplysninger anslås kontrolomkostningerne for miljøvenlige landbrugsforanstaltninger til ca. 360 mio. EUR, svarende til 13 % af de samlede offentlige udgifter til foranstaltningerne i 2005. Det skal bemærkes, at det er tre gange mere end for landbrugsforanstaltninger generelt (ca. 4 % af de samlede offentlige udgifter). Kontrollen med miljøvenlige landbrugsforanstaltninger bidrager også til gennemførelsen af politikmålet om at beskytte og forbedre miljøet. Der er ikke i denne forbindelse sat tal på disse miljømæssige fordele.

²³ "[...]opfordrer Kommissionen til at foretage en grundig undersøgelse og vurdering af de mulige omkostninger og fordele ved miljøvenlige landbrugsforanstaltninger samt forbindelsen til andre udgiftsområder og forelægge analysen for Rådet, Parlamentet og Revisionsretten som det minimale grundlag for drøftelsen af behovet for reform". Vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene giver et første groft skøn over omkostningerne ved kontrol af miljøvenlige landbrugsforanstaltninger og et overblik over det alment anerkendte udbytte, denne kontrol giver.



Omkostningerne ved at kontrollere alle modtagerne hvert år blev anslået til ca. 1,4 mia. EUR. Der blev afledt en kurve af disse oplysninger for at illustrere det mulige forhold mellem fejlprocenterne og kontrolomkostningerne²⁴.

Væsentlige bemærkninger

- En forøgelse af kontrolomkostningerne over det nuværende niveau (13 %) ville ikke være omkostningseffektiv, fordi en marginal forøgelse af antallet af kontroller på stedet med 1 % af modtagerne kun ville give besparelser i uregelmæssige udgifter svarende til ca. 10 % af omkostningerne ved disse yderligere kontroller.
- En nedbringelse af fejlniveauet fra de nuværende 4 % til Revisionsrettens væsentlighedsniveau på 2 %²⁵ ville øge kontrolomkostningerne fra ca. 13 % til næsten 30 % af de samlede offentlige udgifter til foranstaltningerne og ville ikke være omkostningseffektiv.
- De miljøvenlige landbrugsforanstaltninger bidrager i høj grad til den samlede fejlprocent for udvikling af landdistrikterne.
- Da det ikke ville være omkostningseffektivt at øge kontrollen, ligger det acceptable risikoniveau for foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne tydeligvis over 2 % og kan muligvis ligge over 5 %.

²⁴ Det skal bemærkes, at både x- og y-aksen oprindeligt blev udarbejdet med den samme skala (mio. EUR) for at lette analysen, og fejlprocenterne er vist i grafen af klarhedshensyn.

²⁵ Dette er en følge af en beregning, som er baseret på den hypotese, at fejlprocenten falder lineært, når kontrolprocenten øges, uden hensyntagen til en eventuel ekstra afskrækkende virkning af mere kontrol.

4. VEJEN FREM

4.1. Foreløbige konklusioner

Det er vigtigt at understrege, at det, at man fastlægger en acceptabel fejlrisiko, ikke indebærer, at man accepterer utilstrækkelige forvaltnings- og kontrolsystemer i Kommissionen eller medlemsstaterne. Inden for alle politikområder må Kommissionen og dens gennemførelsespartnere fortsat være på vagt og opnå den bedst mulige kontrol med de disponible ressourcer. Når der findes svagheder, skal der rettes op på dem, og årsagerne skal analyseres, så svaghederne kan forebygges, opdages og korrigeres.

Kommissionen erkender også, at kontrolsystemerne for fællesskabsprogrammerne, herunder dem, som gennemføres af medlemsstaterne, i nogle sektorer kunne forebygge, opdage og korrigere fejl mere effektivt inden for de nuværende omkostninger. Den er i gang med at træffe foranstaltninger til at opnå dette²⁶.

Ved at øge investeringerne i kontrol ville man kunne opdage og korrigere flere fejl. En forøgelse af kontrollen ville kræve, at Kommissionen og/eller medlemsstaterne stillede yderligere ressourcer til rådighed, og beslutningerne om, hvor stor forøgelsen skulle være, ville skulle baseres på det forventede udbytte i form af lavere fejlprocenter.

Revisionsrettens vurderinger viser, at der er en konkret forskel i fejlprocenterne for de enkelte politikområder. Ovenstående analyse bekræfter det synspunkt, at væsentlighedsniveauet på 2 % for den årlige revisionserklæring (DAS) ikke er en hensigtsmæssigt målestok for en omkostningseffektiv kontrolstrategi for visse politikker. Det betyder, at det vil være nødvendigt at analysere og fastlægge den acceptable fejlrisiko for hvert politikområde enkeltvis på fællesskabsplan.

Dette acceptable risikoniveau, som skal fastsættes af de politiske myndigheder, ville ligge mellem den nuværende fejlprocent, justeret for at tage hensyn til mulige forbedringer i den eksisterende kontrol, og det teoretiske acceptable risikopunkt. Den simple model, som er beskrevet i denne meddelelse og er baseret på de foreliggende oplysninger og skøn, giver et første fingerpeg om disse niveauer:

- Med hensyn til samhørighedspolitikken kunne budgetmyndigheden med henblik på den årlige revisionserklæring som et første fingerpeg beslutte, at det acceptable risikoniveau på årsplan kunne ligge på ca. 5 %.
- Med hensyn til udvikling af landdistrikterne kunne budgetmyndigheden på grundlag af de foreliggende oplysninger beslutte, at det ikke vil være omkostningseffektivt at øge kontrollen for at mindske antallet af fejl. Kommissionen anslår i en første analyse, at det acceptable risikoniveau for dette område ligger på ca. 5 %.

Denne meddelelse fokuserer især på to områder, hvor Revisionsretten gav en negativ vurdering i 2007, men metoden kan også anvendes på andre politikområder, herunder de interne politikker, navnlig forskning, hvor en øget revision har givet præcise oplysninger om fejl, og hvor kontrolomkostningerne er nemme at måle, og foranstaltninger udadtil, som nyder

²⁶ For eksempel Kommissionens handlingsplan for en integreret struktur for intern kontrol, KOM(2006) 9, og meddelelsen om en handlingsplan til styrkelse af Kommissionens tilsynsfunktion ved delt forvaltning af strukturforanstaltninger, KOM(2008) 97.

stor politisk og offentlig støtte, men ofte gennemføres under risikofyldte og vanskelige forhold. På begge områder må det overvejes at foretage forenklinger, når det har indvirkning på fejlrisikoen og kontrolomkostningerne. Analysen af den acceptable risiko er også relevant for områder, hvor Revisionsretten allerede har givet en positiv vurdering. For eksempel vil Kommissionen med hensyn til administrationsudgifter undersøge, om den lave iboende risiko og den effektive kontrol, som allerede er indført, kan danne grundlag for en acceptabel fejlprocent under den nuværende væsentlighedsgrænse på 2 %.

For samhørighedspolitikken kan modellen gøres mere robust for at tage højde for forskelle i risiciene mellem medlemmerne af populationen. Det ville kræve en mere omfattende og bekostelig analyse, som tidligst ville kunne være færdig i slutningen af 2010, men stadig ville være baseret på lovgivningen for perioden 2000-2006. Efter Kommissionens mening er denne løsning hverken nødvendig eller omkostningseffektiv. På den anden side kunne reviderede oplysninger om området samhørighedspolitik, baseret på den faktiske gennemførelse af den nye retlige ramme for 2007-2013, herunder de nyligt foreslåede forenklinger, vise sig at være nyttige. Det ville være nødvendigt at bygge på oplysninger for 2010; på det tidspunkt vil de nye programmer være godt i gang, og resultaterne (som vil foreligge i 2011) vil kunne bruges til at revidere og forfine det acceptable risikopunkt på dette område.

4.2. Mulige skridt hen imod enighed om gennemførelsen af en metode med en acceptabel risiko

Gennemførelsen af en metode med en acceptabel risiko ville efter Kommissionens mening være en fornuftig investering og ville give et solidt grundlag for dechargemyndighedens vurdering af kvaliteten af Kommissionens risikoforvaltning. Når det er Kommissionen, som er genstand for revisionen, kan den selvfølgelig ikke selv fastsætte de risikoniveauer, som kan accepteres.

De vigtigste skridt på vejen hen imod en metode med en acceptabel risiko kunne være følgende:

- De interinstitutionelle drøftelser med Rådet, Parlamentet og Revisionsretten skal sættes i gang igen på grundlag af denne meddelelse og budgetmyndighedens stillingtagen til de risikoniveauer, som kan accepteres inden for samhørighedspolitikken og udvikling af landdistrikterne, på grundlag af ovenstående analyse.
- Hvis de konklusioner, der drages af denne debat, muliggør det, vil Kommissionen inden midten af 2010 fremlægge yderligere analyser af den acceptable risiko, navnlig for forskning, energi og transport, bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse.