

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget

KOM(2005) 181 endelig — 2005/0090 (CNS)

(2006/C 28/17)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. juli 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

På grund af sagens hastende karakter besluttede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 421. plenarforsamling den 26.-27. oktober 2005 (mødet den 26. oktober) at overdrage det forberedende arbejde til **Umberto Burani** som hovedordfører, og vedtog følgende udtalelse med 82 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod:

1. Baggrund

1.1 Den nye finansforordning blev vedtaget af Rådet i juni 2002 og blev i december 2002 fulgt op af gennemførelsesbestemmelser til finansforordningen. Med vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelserne har Kommissionen forpligtet sig over for Rådet til inden 1. januar 2006 at aflægge beretning om gennemførelsen af forordningen og at fremlægge eventuelle ændringsforslag. Det her omhandlede kommissionsforslag opfylder netop denne forpligtelse og er for øjeblikket til høring i Rådet og Revisionsretten. Imidlertid vil det i betragtning af de procedurebetingede tidsbegrænsninger sandsynligvis ikke være muligt at gennemføre forordningen før tidligst den 1. januar 2007: Rådets budgetudvalg vil offentliggøre de enkelte medlemsstaters holdning ved udgangen af indeværende år, og først derefter vil hørings- og evt. forligsproceduren med Europa-Parlamentet blive indledt.

1.2 EØSU agter i nærværende udtalelse om Kommissionens forslag *primært* at koncentrere sig om de aspekter af forordningen, som har direkte eller indirekte betydning for **forholdet til civilsamfundsorganisationerne**. EØSU mener derimod, at det i princippet bør afholde sig fra at kommentere bestemmelserne vedrørende mere tekniske eller »interne« aspekter, som allerede har afstedkommet bemærkninger og forslag fra teknisk kvalificerede EU-organer med *direkte* erfaringer, dvs. Kommissionens netværk af finansielle enheder, Rådets administration, Domstolen, Revisionsretten, samt Europa-Parlamentets, EØSU's og Regionsudvalgets finansafdelinger.

1.3 EØSU noterer sig, at den udbredte holdning blandt civilsamfundsorganisationerne, og især ngo'erne, er, at den gældende finansforordning og gennemførelsen heraf er for kompliceret, ikke fremmer et effektivt samarbejde og skader forholdet mellem de pågældende organisationer og Kommissionen. Derudover har civilsamfundsorganisationerne klaget over manglende høring og dialog fra Kommissionens side, hvilket har ført til en generel fornemmelse af forvirring, frustration og skuffelse.

1.4. EØSU ønsker for sit vedkommende et stadig tættere samarbejde mellem EU-institutionerne og det organiserede civil-

samfund ved hjælp af strukturerede høringer; Udvalget glemmer dog ikke, at institutionerne har et ansvar og nogle beføjelser, som de skal forvalte, og at det til tider kan betyde, at de ikke kan imødekomme alle krav. Det er dog vigtigt, at der parterne imellem etableres et forhold, der bygger på forståelse og respekt for modpartens holdninger; bl.a. burde det klart fastlægges, i finansforordningen eller andetsteds, at enhver anmodning, der ikke imødekommes, bør meddeles de interesserede parter og begrundes behørigt.

2. Generelle bemærkninger

2.1 De nye bestemmelser i finansforordningen og i gennemførelsesbestemmelserne, som blev indført den 1. januar 2003, er baseret på visse generelle principper. Det vigtigste af disse principper er ideen om at gå bort fra den centraliserede forudgående kontrol, hvorved der gives større beføjelser og ansvar til de anvisningsberettigede og åbnes mulighed for en række krydscheck foretaget af hhv. finans- og regnskabsinspektørerne. Systemet ser ud til at have bevist sit værd, selv om der i lyset af de indhøstede erfaringer er behov for visse justeringer.

2.2 De tekniske organer, som nævnes i punkt 1.2, og civilsamfundsorganisationerne har generelt understreget behovet for en bedre balance mellem **behovet for kontrol og mere »fleksible« bestemmelser**, specielt i forbindelse med mindre beløb. Kommissionen ser ud til at ville imødekomme dette krav; EØSU vil imidlertid gerne påpege, at **»et mindre beløb« betyder noget andet for EU-institutionerne** — som tilsammen håndterer enorme pengesummer — end for **relativt små civilsamfundsaktører** (leverandører, konsulenter, ngo'er osv.): 10 000 EUR er måske et mindre beløb for EU, men et ret betragteligt beløb for en lille eller mellemstor aktør.

2.3 Det bør i den forbindelse nævnes, at Kommissionen i indledningen til forordningsforslaget bl.a. anfører, *»at alle ændringer bør have til formål (...) at forbedre beskyttelsen af EU's finansielle interesser mod svig og ulovlige aktiviteter«*. Med andre ord og set fra en anden synsvinkel bør (eller burde) Fællesskabets regnskabsregler **bidrage til »en højere moral« på markedet** ved at virke afskrækkende imod de nærliggende fristelser til at

udnytte bestemmelsernes »fleksibilitet«. EØSU er bevidst om, at minutøse og komplicerede regnskabskontroller er dyre for EU, men mener ikke, at det legitime ønske om at sænke de administrative udgifter bør føre til for slappe eller lette løsninger. Som det fremgår af OLAF-rapporterne, er svindel udbredt på alle niveauer. EØSU bemærker i den forbindelse, at Kommissionen måske kunne have fået indsigt i værdifulde erfaringer — som kunne være omsat til passende bestemmelser — hvis OLAF var blevet hørt i forbindelse med udarbejdelsen af den nye finansforordning.

2.3.1 Derudover noterer EØSU sig, at civilsamfundsorganisationerne påpeger, at der er behov for at skabe balance mellem virkningerne, effektiviteten og ansvaret på en sådan måde, at man ikke skader partnerskabsprincippet mellem dem, der tildeler og modtager midlerne, dvs. at man ikke skaber hindringer for innovative udviklingstiltag og en fornuftig anvendelse af de offentlige midler. EØSU er enig heri, men understreger, at man ikke må tilsidesætte de grundlæggende principper for anvendelse af offentlige midler: gennemsigtighed, effektiv udnyttelse og pligten til at aflægge regnskab.

2.4 Et andet udsagn, som fortjener en kommentar, er »**Hvis disse regler ændres for hyppigt eller uden behørig begrundelse, vil det kunne få en negativ indvirkning på sådanne modtagere og på Den Europæiske Unions image**«. EØSU er naturligvis enig i denne holdning, som dog bør nuanceres, idet **nye regler** kan være **berettigede i de sektorer, hvor der hyppigst sker svindel**. Også i denne sammenhæng kan OLAF-rapporterne give nyttige anvisninger.

3. Særlige bemærkninger

3.1 Hvad angår **inddrivelse af EU's fordringer** (art. 72-73 a)), fastsætter de nye bestemmelser i finansforordningen, at de instrumenter, der er vedtaget om samarbejde om civilretlige sager, også kan benyttes i forbindelse med Fællesskabets fordringer, og medlemsstaterne pålægges at **give inddrivelse af EU-fordringer samme fortrinsrettigheder, som de giver nationale skatte- og afgiftsfordringer**. Selv om EØSU er bevidst om, at en forordning har direkte retsvirkning i de enkelte medlemsstater, rejser det spørgsmålet, om denne bestemmelse ikke kræver **en ændring af de nationale lovgivninger**, specielt konkurslovgivningen, som normalt giver **fortrinsret** til (nationale) skatte- og afgiftsfordringer, men som ikke nævner gæld til EU. For at være bindende over for tredjemand, **bør enhver form for fortrinsret gives i medfør af den nationale lovgivning**.

3.2 Vedtagelsen i 2004 af det nye EF-direktiv om **offentlige indkøb** bevirker, at det nye finansforordningsforslag skal tilpasses de nye bestemmelser; EU vedtog allerede i 2002 et direktiv om offentlige indkøb, som er gældende i medlemsstaterne. EØSU finder det ikke nødvendigt at udtale sig om allerede vedtagne regler, som vil blive vurderet og eventuelt tilpasset på baggrund af erfaringerne.

3.2.1 EØSU vil gerne henlede opmærksomheden på tilføjeisen af et stykke i artikel 95, som åbner mulighed for at oprette en **fælles database for to eller flere institutioner** for at indkredse de ansøgere, der befinder sig i en udelukkelse-situation som omhandlet i finansforordningens art. 93 og 94. Oprettelsen af en central database (som ikke er forbeholdt enkelte institutioner) er en god idé, men Kommissionen nævner kun, at der bør åbnes *mulighed* for, at *to eller flere* institutioner deler oplysninger. EØSU er generelt enig i værdien af databaser, men tror i dette konkrete tilfælde, at omkostningerne ved en integration vil overstige fordelene: der er stor forskel på de enkelte institutioners samarbejdsparter, og indsamlingskriterierne er ikke altid homogene.

3.3 EØSU undrer sig også over **årsagerne til udelukkelse** (art. 93), som bl.a. omfatter (i art. 93, stk. 1, litra a)) **domsfældelse ved retskraftige domme**. Denne bestemmelse er udarbejdet under iagttagelse af de love og principper, der er knæsat i de fleste medlemslandes forfatninger, og er som sådan uanfægtelig; EØSU bemærker imidlertid, at i visse medlemsstater kan appel af en dom afsagt af retten i første instans gå igennem yderligere to retsinstanser (appelleret i første og andet led), og at en dom først anses for »endegyldig«, når alle appelmuligheder er udtømte. Der kan gå lang tid mellem én retsinstans og den efterfølgende, og i den mellemliggende tid kan en dom afsagt i første eller anden retsinstans — selv om den helt klart er velfunderet — ikke anvendes som en retsgyldig årsag til udelukkelse. På det praktiske plan vil det være op til de ansvarlige at **udvise størst mulig varsomhed** ved tildelingen af kontrakter, men det vil — specielt i visse sager — ikke altid være let at træffe beslutninger, der overholder loven og samtidig tilgodeser forsigtighedsprincipperne i passende omfang.

3.3.1 Ovennævnte bestemmelse giver derfor, selv om den er uanfægtelig, i vidt omfang grund til forvirring. Desuden er den ikke i overensstemmelse med den efterfølgende artikel 93, stk. 1, litra b), som åbner mulighed for at udelukke dem, »som på det pågældende tidspunkt **er undergivet en administrativ sanktion**, som omhandlet i artikel 96« fra udbudsproceduren. Der er fortsat mulighed for administrativ eller retlig rekurs i forbindelse med en administrativ sanktion, men den foreslåede tekst synes at underforstå, at en administrativ sanktion er **endegyldig**, selv om den pågældende person kun er »undergivet« den. En sammenligning af de to bestemmelser rejser tvivl om de bagvedliggende logiske og juridiske kriterier: på den ene side vil de, der »formodes« at være skyldige i alvorlige lovovertrædelser iht. art. 93, stk. 1, litra a), blive behandlet som værende uskyldige indtil den endelige domsafsigelse, medens **undergivelse** af en administrativ sanktion (hvor der er mulighed for rekurs) iht. artikel 93, stk. 1, litra b), er årsag til **omgående udelukkelse**. EØSU beder ikke Kommissionen om **at gøre art. 93, stk. 1, litra b), mere »fleksibel«, men om i muligt omfang at opstille et yderligere kriterium, som gør art. 93, stk. 1, litra a), mindre »åben«**.

3.4 Kapitel om **tilskud** (art. 108 ff.) fortjener en helt særlig opmærksomhed, ikke alene pga. emnets delikate karakter, men også fordi udbetaling af offentlige midler til en lang række forskellige modtagere og med vidt forskellige begrundelser kan give anledning til kritik fra offentligt hold. En sådan kritik kan være mere eller mindre velbegrunderet, men ofte bunder den i en reel eller formodet **mangel på gennemsigtighed**, hvorved skal forstås **vanskeligheder med at forstå reglerne og de dertil hørende gennemførelsesbestemmelser**. EØSU erkender, at det er alt andet end let at udarbejde bestemmelser, der skal dække et så uensartet og forskelligartet område, hvor det er vanskeligt at passe de forskellige sager ind i præcise skemaer. Gennemsigtigheden (her forstået som veldefinerede begreber og en klar sprogbrug) er derfor administrationens største garanti for, at den forvalter sine vidtrækkende skønsbeføjelser ansvarligt.

3.4.1 Et godt eksempel på manglende forståelighed findes i art. 109, stk. 2, hvor det hedder, at »**Tilskud må ikke have til formål eller bevirke, at der opnås en fortjeneste**«, medens det efterfølgende i stk. 3, litra c) siges, at stk. 2 ikke finder anvendelse på »foranstaltninger, hvis formål er at øge en modtagers økonomiske formåen eller at skabe en indkomst«. Det står ikke klart, hvordan man i praksis skelner mellem »fortjeneste« og »indkomst«. EØSU er gerne en klarere formulering af denne bestemmelse, hvad angår såvel form som indhold.

3.4.2 Art. 109, stk. 3, litra d) fastsætter, at **fritagelsen fra forbuddet mod at opnå en fortjeneste** også finder anvendelse på **mindre tilskud**, når de (art. 113 a), stk. 1, litra c) og d)) ydes som **faste beløb** eller som **finansiering efter takst**. Hvad angår udtryk som »mindre« og »ubetydelig« henviser EØSU til sine bemærkninger i punkt 2.2: Det ser ud til at være nødvendigt at finde en **balance** mellem, hvad EU opfatter som »mindre beløb« og, hvad der set med støttemodtagernes øjne er »et betydeligt beløb«. Under alle omstændigheder bør problemet løses inden for rammerne af finansforordningen og ikke i gennemførelsesbestemmelserne.

3.4.3 Også i relation til tilskud, og specielt mindre beløb, nævnes der intet sted i finansforordningen noget om en **forpligtelse til at aflægge regnskab** og ej heller nogen form for forpligtelse til at aflægge regnskab for den faktiske anvendelse af de modtagne beløb. EØSU har noteret sig Kommissionens ønske om at skære ned på administrationsomkostningerne, men kan ikke acceptere, at offentlige midler udbetales uden, at man har en idé om, hvordan de efterfølgende anvendes. Der bør indføres **stikprøvekontrol af regnskaber**,

og der bør også være sanktioner over for dem, der ikke fremlægger regnskaber, for i det mindste at håndhæve princippet om sund offentlig forvaltning.

3.4.4 Art. 114 giver også stof til eftertanke. I stk. 4 står der, at »Den anvisningsberettigede kan (...) pålægge ansøgere **administrative og økonomiske sanktioner**, der er effektive, står i et rimeligt forhold til situationen og har en afskrækkende virkning.« Det forekommer imidlertid rimeligt at spørge, hvilke **garantier** støttemodtagere (som ofte adskiller sig i væsentlig grad fra licitations- eller kontraktavere, også for så vidt angår deres finansielle situation) kan give for, at de kan eller vil leve op til de forpligtelser, sanktionerne medfører. EØSU finder det i forbindelse med ansøgere, der er etableret i et EU-land, nødvendigt, at det pågældende medlemsland selv fungerer som medlem for ansøgningerne og stiller garanti for, at forpligtelser, der udspringer af eventuelle administrative eller økonomiske sanktioner, vil blive opfyldt.

4. Konklusion

4.1 EØSU tilslutter sig Kommissionens indfaldsvinkel i forslaget til en ny finansforordning, specielt hvad angår afskaffelsen af foregående centrale kontroller, som erstattes af kontroller, der skal foretages, *inden* der gives tilladelse til at udbetale penge til allerede godkendte projekter.

4.2 På den anden side maner EØSU til forsigtighed, hvad angår imødekommelsen af anmodningerne fra et stort antal institutioners finansafdelinger om at forenkle eller afskaffe forskellige formaliteter og kontrolforanstaltninger i forbindelse med kontrakter og støttebeløb af »mindre omfang«. Selv om EØSU er enig i, at kontrolforanstaltninger er dyre og tidskrævende, mener det, at det legitime ønske om at begrænse omkostningerne bør modereres af et modsatrettet hensyn, nemlig behovet for ikke at give EU-borgerne og aktørerne det indtryk, at »mindre« beløb forvaltes på en for lemfældig og nonchalant måde.

4.3 Civilsamfundsorganisationerne kræver for deres vedkommende, at enhver revision af finansforordningen sker i samråd med Kommissionen på baggrund af en grundlæggende gensidig forståelse og under hensyntagen til behovet hos begge parter for en god finansforvaltning. EØSU støtter dette krav, men minder om, at enhver beslutning skal træffes under iagttagelse af princippet om en sund og gennemsigtig forvaltning af de offentlige midler.

Bruxelles, den 26. oktober 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg