

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal “Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa Ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust”

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

(2006/C 28/17)

Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 otsustas nõukogu 15. juulil 2005 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses: “Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa Ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust”

Võttes arvesse töö kiireloomulisust, otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee oma 421. täiskogu istungil 26.-27. oktoobril 2005 (26. oktoobril istungil) määrata pearaportööriks hr Burani ja võttis vastu järgmise arvamuse 82 poolthäälega, erapooletuks jäi 1.

1. Taust

1.1 Nõukogu võttis uue finantsmääruse (FM) vastu 2002. aasta juunis; sellele järgnes finantsmääruse rakenduseeskirjade vastuvõtmine 2002. aasta detsembris. Rakenduseeskirjade vastuvõtmise ajal võttis komisjon kohustuse esitada 1. jaanuariks 2006 nõukogule aruanne määruse rakendamise kohta ja esitada asjakohased muudatusettepanekud. See ongi käesoleva dokumendi eesmärgiks; ses osas konsulteerivad praegu omavahel ka nõukogu ja kontrollikoda. Arvestades siiski menetlusnõuete täitmisele kuluvat aega, ei ole parimalgi juhul võimalik määrust enne 1. jaanuari 2007 rakendada — nõukogu eelarvekomisjon teatab liikmesriikide seisukohad käesoleva aasta lõpus ja alles siis algab ka konsultatsioonimenetlus — ja võimalik lepitusmenetlus — Euroopa Parlamendiga.

1.2 Käesolevas komisjoni ettepaneku kohta esitatud arvamuses keskendub Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee *põhiliselt* määruse nendele aspektidele, mis puudutavad otseselt või kaudselt **suhteid kodanikuühiskonna organisatsioonidega**. Komitee leiab, et ta peaks põhimõtteliselt hoiduma kommenteerimast neid sätteid, mis reguleerivad rangelt tehnilisi ja “sise-misi” asjaolusid, mida on juba kommenteerinud ja mille kohta on arvamuse esitanud selleks kvalifitseeritud ja *otsese* kogemusega ELi asutused, nt komisjoni finantsüksuste võrk (RUF), nõukogu sekretariaat, Euroopa Kohus, kontrollikoda ning Euroopa Parlamendi, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Regioonide Komitee raamatupidamisosakonnad.

1.3 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võtab teadmiseks kodanikuühiskonna organisatsioonide, eelkõige valitsusväliste organisatsioonide hulgas laialt levinud seisukoha, et kehtiv finantsmäärus ja selle rakendamine on liiga keeruline, et neil on raske omavahel koostööd teha ja et see kahjustab nende suhteid komisjoniga. Samuti on nad kurtanud, et komisjon ei konsulteerigi ega arutle nendega piisavalt, mis kutsub esile üldist segadust, frustratsiooni ja pettumust.

1.4 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omalt poolt sooviks näha EL institutsioonide ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel võimalikult tihedat koostööd struktureeritud konsultatsioonide näol. Sellegipoolest peab komitee silmas asja-

olu, et institutsioonidel on vastutus ja eelisõigused, mida tuleb arvestada, isegi kui see tähendab, et kõiki nõudmisi ei ole võimalik täita. Igal juhul peavad osapooled ilmutama mõistmist ja respekti üksteise positsioonide suhtes. Muuhulgas tuleks finantsmääruses või mujal selgesti sätestada, et huvitatud osapooli tuleb teavitada, kui mõnda nende esitatud nõudmist ei ole võimalik täita, samuti tuleb neid teavitada ka selle põhjustest.

2. Üldised märkused

2.1 1. jaanuari 2003. aasta finantsmääruses ja rakenduseeskirjades esitatud uued reeglid lähtuvad teatud üldistest põhimõtetest. Nendest kõige olulisem on keskse *eelkontrolli* kaotamine, mis annab eelarvevahendite käsutajatele rohkem volitusi ja vastutust ning sätestab eelarvevahendite käsutajatele ja peaarvepidajatele mitmed vastastikused kontrollmehhanismid. Siiani tundub süsteem tõhusalt toimivat, ehkki saadud kogemuste põhjal tuleb teha ka mõned muudatused.

2.2 Punktis 1.2 nimetatud tehnilised asutused ja kodanikuühiskonna organisatsioonid on juhtinud tähelepanu vajadusele saavutada parem **tasakaal nõutud kontrollide ja reeglite suurema paindlikkuse vahel**, eriti väiksemate summade osas. Komisjon mõistab seda palvet; Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soovib siiski osutada tähelepanu sellele, et **komisjoni institutsioonide jaoks** — mille hallata on hiiglasuured rahasummad — **tähendavad väikesed summad midagi muud kui suhteliselt tagasihoidlikumate mastaapidega** kodanikuühiskonna osalejate (varustajate, konsultantide, valitsusväliste organisatsioonide jne) jaoks. 10 000 eurot võib ELi jaoks olla väike summa, kuid väikese või keskmise suurusega osaleja jaoks on see märkimisväärne summa.

2.3 Siinkohal tuleb märkida, et ettepaneku seletuskirjas ütleb komisjon: “*iga muudatusettepanek peaks ... tõhustama ELi finants-huvi kaitset pettuse ja ebaseadusliku tegevuse eest*”. Teisisõnu ja teisest vaatevinklist nähtuna peab (või peaks) ELi raamatupidamiseeskirjad **julgustama hea turutava järgimist** ning mitte pakkuma lihtsat võimalust kasutada ära liidu “paindlikke” raamatupidamiseeskirju. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

on teadlik, et üksikasjalikud ja keerulised auditid on ELi jaoks koormavad, kuid bürokraatia vähendamise õilis eesmärk ei peaks julgustama korralagedust või ülelihtsustatud lahendusi. Ka OLAFi aruanded näitavad, et pettused on levinud igal tasandil. Siinkohal märgib komitee, et komisjon oleks pidanud saama väärtusliku õppetunni — ja rakendanud seda otstarbekohaste eeskirjade juures —, kui ta oleks uue finantsmääruse kavandamisel konsulteerinud OLAFiga.

2.3.1 Eelöeldut silmas pidades tunnistab komitee kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt rõhutatud vajadust luua tasakaal efektiivsuse, tõhususe ja vastutuse vahel, seadmata ohtu rahastajate ja raha saajate vahelise partnerluse põhimõtet; eesmärgiks on mitte pärssida võimalikke uuendusi ega ohustada avaliku sektori rahaliste vahendite nõuetekohast kasutamist. Komitee nõustub selle vajadusega, kuid rõhutab, et mitte mingil juhul ei tohi rikkuda avaliku sektori rahaliste vahendite kasutamise põhimõtteid — läbipaistvust, kasutamise tõhusust ja aruandekohustust.

2.4 Teine kommenteerimist väärt seisukoht on, et “**eeskirjade** liiga sagedasel või piisava põhjendusetu **muutmisel** võib olla **negatiivne** mõju nimetatud abisaajatele ja Euroopa Liidu mainele”. Komitee muidugi nõustub selle seisukohaga, kuid seda tuleks täiendada kaalutlusega, et **uued eeskirjad on põhjendatud sektorites, kus kuritarvitamist esineb kõige sagedamini**. Ka siin saab OLAFi aruannetest kasulikke soovitusi.

3. Erimärkused

3.1 **Ühenduse nõuete sissenõudmisega** seoses (artiklid 72–73a) sätestatakse uues FMis, et nõuded võivad põhineda ka vastavate **õiguslase koostöö** direktiividega vastuvõetud instrumentidel, ning kohustatakse liikmesriike **käsitlenud ühenduse nõudeid sarnaselt riiklike finantsnõuetega**. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on teadlik, et määrad on liikmesriikides otsekohalduvad, kuid soovib teada, kas eeskirjast ei tulene siiski ka vajadus muuta **siseriiklike õigusakte**, eriti pankrotiseadusi, milles harilikult antakse täielik eesõigus (riiklikele) finantsnõuetele ega mainita võlgnevusi ELile. Et eesõigused oleksid kolmandatele pooltele siduvad, **tuleb kõik eesõigused sätestada siseriiklikes seadustes**.

3.2 Viimase ELi **riigihankedirektiivi** vastuvõtmine 2004. aastal tähendab, et FMi ettepanek tuleb viia kooskõlla uute eeskirjadega; 2002. aastal võeti vastu hankedirektiiv, et rakendada samu standardeid mis liikmesriikides. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ei pea vajalikuks kommenteerida eeskirju, mis on juba vastu võetud, millele antakse kogemustele tuginev hinnang ning mida vajadusel muudetakse.

3.2.1 Komisjon juhib tähelepanu artiklisse 95 lisatud lõikele. Selles sätestatakse, et “**kaks või enam institutsiooni**” võivad luua “**ühise andmekogu**”, et tuvastada kõrvale jäetud kandidaadid (artiklid 93 ja 94). Keskse (st mitte ainult ühe asutusega seotud) andmebaasi loomine on hea mõte, kuid komisjon on öelnud ainult, et *kaks või enam institutsiooni võivad* oma andmeid jagada. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee nõustub, et andmebaas oleks üldiselt kasulik, kuid arwab, et sellel konkreetsel juhul võib andmete integreerimise kulu olla suurem kui potentsiaalne kasu — erinevate institutsioonide süsteemid on küllaltki erinevad ja andmete kogumise kriteeriumid ei ole alati samad.

3.3 Komitee tunneb muret ka kõrvalejätmise põhjuste üle (artikkel 93), sh **süüdimõistmise üle res judicata jõuga kohtuotsusega** (artikli 93 lõike 2 punkt a). See põhimõte kaasati tulenevalt enamiku liikmesriikide põhiseadustest ja muude seaduste sätetest ning on sellisena laitmatu; Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee märgib siiski, et osades liikmesriikides tuleb esimese astme kohtuotsuse edasikaebamisel läbida veel kaks õigussüsteemi astet (apellatsioonikohus ja kassatsioonikohus) ning otsust ei loeta lõplikuks enne kõigi edasikaebamise võimaluste ammendumist. Erineva astme kohtute menetluste vahele võivad jääda pikad ajavahemikud, mille jooksul **ei saa esimese või teise astme kohtu otsust, isegi kui see on ilmselgelt hästi põhjendatud, pidada kõrvalejätmise õiguslikuks aluseks**. Praktikas tuleb lepingute sõlmijatel olla **ülimalt ettevaatlik**, kuid ei ole alati kerge — eriti teatud juhtudel — langetada otsuseid, mis on seadusega kooskõlas ja samas ka nõuetekohaselt ettenägelikud.

3.3.1 Vaatamata sellele, et eespool nimetatud säte on vastuvaidlematu, võib see tekitada segadust. See tundub olevat vastuolus ka järgmise artikli 93 lõike 1 punktiga b, mille kohaselt jäetakse hankemenetlusest kõrvale kandidaadid, kelle “**suhtes kehtib artiklis 96 viidatud halduskaristus**”. Protesti esitamine halduskaristuse kohaldamise suhtes haldus- või kohtu korras on siiski lubatud, kuid väljapakutud tekst tundub viitavat, et halduskaristus on **lõplik**, isegi kui see kõigest hetkel kandidaadi “suhtes kehtib”. Kahe sätte võrdlus tekitab kahtlusi nende loogilise ja juriidilise põhjendatuse suhtes: ühest küljest eeldatakse artikli 93 lõike 1 punktis a tõsiste kuritegude **oletatavate** täideviijate süütust kuni **lõpliku** kohtuotsuse tegemiseni, samas kui artikli 93 lõike 1 punktis b peetakse halduskaristusi, mis kandidaadi suhtes hetkel kehtivad (ja mida võidakse seega vaidlustada), **kohese** kõrvalejätmise põhjuseks. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee **soovib mitte muuta artikli 93 lõike 1 punkti b paindlikumaks, vaid pigem lisada artikli 93 lõike 1 punktile a vähem lahtisi otsi jättev kriteerium**.

3.4 Erilist tähelepanu tuleb pöörata **toetuste** jaotisele (artikkel 108 j), mitte ainult seepärast, et tegemist on piisavalt keerulise teemaga, vaid ka seepärast, et ühenduse vahendite andmine paljudele erinevatele saajatele võib erinevatel põhjustel tekitada avalikku kriitikat. Mõnel juhul võib kriitika olla õigustatud, kuid tihti tuleneb see tegelikust või arvatavast **läbipaistvuse puudumisest**, mis tähendab ka, et **eeskirjadest ja nende rakendamise kriteeriumidest ei ole lihtne aru saada**. Loomulikult ei ole kerge koostada sätteid, mis kataksid väga erinevaid juhtumeid, mida ei ole võimalik kergesti ühtse skeemi alla mahutada. Seega on läbipaistvus (siin eelkõige mõistete ja keele selgus) parim garantii, et avalik sektor kasutaks oma diskretsiooni vastutustundlikult.

3.4.1 Artikkel 109 on raskesti mõistetavuse musternäide: lõikes 2 öeldakse, et **“toetuse eesmärgiks ega tagajärjeks ei tohi olla kasumi tootmine”**, kuid lõike 3 punktis c märgitakse, et lõiget 2 ei kohaldata **“meetmete suhtes, mille eesmärgiks on tugevdada abisaaja finantsvõimekust või toota tulu”**. Praktikas ei ole selge, mis on **“kasumi”** ja **“tulu”** vahe — Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soovib, et selle reegli sõnastust muudetakse nii sisult kui vormilt selgemaks.

3.4.2 Artikli 109 lõike 3 punkti d kohaselt on reegli puhul, et **toetuse eesmärgiks ega tagajärjeks ei tohi olla kasumi tootmine, erandiks ka madala maksumusega toetused**, mis esinevad ühekordsete **maksete** või kindlasummaliste **toetus-tena** (artikli 113 lõike 1 punktid c ja d). Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee juhib mõistete **“madala maksumusega”** ja **“väike”** puhul tähelepanu samale asjaolule nagu eespool punktis 2.2, nimelt et mõisted **“madala maksumusega”** ELi seisukohalt ja **“väikesed”** toetusesaajate seisukohalt tuleks tasakaalustada. Igal juhul tuleb see küsimus lahendada ja muudatused sisse viia FMi, mitte rakenduseeskirjadesse.

3.4.3 Jätkates veel toetuste, eriti madala maksumusega toetuste teemal, ei ole FMi kuskil mainitud **aruandekohustuse nõuet** ega üldse mingit kohustust esitada aruanne saadud vahendite tegeliku kasutamise kohta. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tunnustab, et komisjon soovib halduskulud vähendada, kuid komiteele ei ole vastuvõetav, et ühenduse raha jagatakse ilma igasuguse edasise kontrollita selle kasutamise üle.

Sätetatud peaks olema **raamatupidamisdokumentide pisteline kontroll** ja sanktsioonid nõuete täitmatajätmise eest, kas või usaldusväärse avaliku halduse põhimõtte pärast.

3.4.4 Kommenteerimata ei saa jätta ka artiklit 114. Lõikes 4 on sätestatud: **“eelarvevahendite käsutaja võib ... määrata taotlejatele tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid haldus- ja rahalisi karistusi”**. Võib põhjendatult küsida, milliseid tagatisi võivad abisaajad (kes on paljudel juhtudel erinevad isikud kui lepingupartnerid, ka raamatupidamislikult) anda, et nad on võimelised oma karistussumma tasumise kohustust täitma või soovivad seda täita. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvates on — liikmesriigi territooriumil asutatud taotlejate puhul — vajalik, et liikmesriik ise tegeleks avaldustega ja tagaks, et haldus- ja rahalistest karistustest tulenevad kohustused oleksid täidetud.

4. Kokkuvõte

4.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab komisjoni ettepanekus esitatud lähenemist, eriti mis puudutab keskse **eelkontrolli** kaotamist ja juba heakskiidetud projektide puhul selle asendamist **enne** maksete heakskiitmist tehtava kontrolliga.

4.2 Teisest küljest kutsub Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee üles ettevaatlikkusele mitmete institutsioonide rahandusosakondade nõuetele vastamisel, mis puudutab lepingute ja **“madala maksumusega”** annetuste formaalsuste ja kontrolli lihtsustamist või sellest loobumist. Komitee küll nõustub, et kontrollid on aja- ja rahamahukad, kuid kulude kokkuhoiu tänuväärne algatus peaks olema tasakaalus murega, et Euroopa kodanikele ja panustajatele ei jääks mulje, nagu koheldaks **“väikesed”** summasid ülelihtsustatud korras ja hoolimatult.

4.3 Kodanikuühiskonna organisatsioonid omalt poolt soovivad, et igasugune finantsmääruse ümbertöötamine toimuks komisjoniga nõu pidades, vastastikuse mõistmise vaimus ja arvestades korraliku finantsjuhtimise vajadust mõlemal poolel. Komitee toetab seda soovi, kuid juhib tähelepanu sellele, et kõik vastu võetud otsused peavad arvestama avaliku sektori rahaliste vahendite läbipaistva juhtimise nõuet.

Brüssel, 26. oktoober 2005

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Anne-Marie SIGMUND