

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yhteiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta”

KOM(2005) 181 lopullinen — 2005/0090 CNS

(2006/C 28/17)

Neuvosto päätti 15. heinäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 26.–27. lokakuuta 2005 pitämässään 421. täysistunnossa (lokakuun 26. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Umberto **Buranin** ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 82 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Neuvosto hyväksyi uuden varainhoitoasetuksen kesäkuussa 2002. Joulukuussa 2002 annettiin soveltamissäännöt. Hyväksyessään soveltamissäännöt komissio lupasi neuvostolle, että se laatii tammikuun 1. päivään 2006 mennessä kertomuksen asetuksen soveltamisesta ja esittää mahdolliset muutosehdotukset. Käsiteltävänä olevalla asiakirjalla täytetään tämä sitoumus. Asiakirjasta keskustellaan parhaillaan neuvoston ja tilintarkastustuomioistuimen kanssa. Kun otetaan huomioon menettelyyn kuuluva aika, voidaan todeta, että tarkistettu varainhoitoasetus ei voi tulla voimaan parhaimmassakaan tapauksessa ennen tammikuun 1. päivää 2007: neuvoston budjettikomitea esittelee yksittäisten jäsenvaltioiden kannat kuluvan vuoden lopussa, ja vasta sen jälkeen käynnistetään kuulemismenettely ja mahdollinen sovittelumenettely EP:n kanssa.

1.2 ETSK aikoo keskittyä tässä komission ehdotusta käsittelevässä lausunnossaan pääasiassa asetuksen niihin näkökohtiin, jotka liittyvät suoraan tai välillisesti suhteisiin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Komitea katsoo, että sen tulee pidättäytyä mahdollisimman pitkälle ottamasta kantaa puhtaasti teknisiin ja ”sisäisiin” näkökohtiin. Niistä ovat jo esittäneet huomioita ja ehdotuksia yhteisön elimet, joilla on ammatillista pätevyyttä ja suoria kokemuksia asiasta. Näitä ovat komission talousyksikköverkosto, neuvoston hallinto, tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin sekä EP:n, ETSK:n ja AK:n tilinpitoyksiköt.

1.3 ETSK toteaa, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa ja erityisesti valtioista riippumattomissa järjestöissä ollaan laajalti sitä mieltä, että nykyinen varainhoitoasetus on liian monimutkainen, sen soveltaminen on liian mutkikasta, se ei edistä yhteistyötä ja se on vahingoksi kyseisten organisaatioiden ja komission välisille suhteille. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat myös valittaneet, ettei komissio kuule niitä eikä keskustele niiden kanssa, mikä on johtanut yleiseen hämminkiin, turhautuneisuuteen ja pettymyksen tunteeseen.

1.4 Omasta puolestaan ETSK toivoo yhteisön toimielinten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välille entistä tiiviimpää yhteistyötä järjestelmällisten kuulemisten muodossa. Komitea on kuitenkin tietoinen siitä, että toimielimillä on

velvollisuuksia ja oikeuksia, joista on pidettävä kiinni myös sen uhalla, ettei kaikkia vaatimuksia voida täyttää. Osapuolten välille on joka tapauksessa luotava suhteet, jotka edistävät vastapuolen näkemysten ymmärtämistä ja kunnioittamista. Olisi muun muassa määriteltävä selkeästi, varainhoitoasetuksessa tai jossain muualla, että jokaisesta täyttämättä jääneestä pyynnöstä on tiedotettava asianosaisille ja hylkäämiselle on esitettävä perustelut.

2. Yleishuomiot

2.1 Tammikuun 1. päivänä 2003 voimaan tulleen uuden varainhoitoasetuksen ja uusien soveltamissääntöjen taustalla oli tiettyjä peruseriaatteita. Tärkein näistä oli ajatus keskitettyjen ennakkotarkastusten lakkauttamisesta, mikä kasvatti menojen ja tulojen hyväksyjien valtaa ja vastuuta. Keskitettyjen ennakkotarkastuksen sijaan varainhoidon valvojat ja tilinpitäjät tekevät ristikkäisiä tarkastuksia. Järjestelmä on osoittautunut toimivaksi, vaikka saatujen kokemusten pohjalta onkin tarpeen tehdä muutamia pieniä muutoksia.

2.2 Kohdassa 1.2 mainitut teknisiä tehtäviä hoitavat elimet sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat yleisesti korostaneet tarvetta entistä parempaan tasapainoon valvontavaatimusten ja sääntöjen joustavoittamisen välillä erityisesti silloin, kun kyseessä ovat vähäisemmät summat. Komissio näyttää kannattavan tätä ajatusta. ETSK haluaisi puolestaan huomauttaa, että summalla, joka on vähäinen yhteisön toimielimille, jotka käsittelevät äärimmäisen suuria kokonaissummia, on eri merkitys niille kansalaisyhteiskunnan tahoille, jotka ovat mittasuhteiltaan suhteellisen pieniä (hankkijat, neuvonantajat, valtioista riippumattomat järjestöt jne.): 10 000 euroa on ehkä pieni summa EU:lle, mutta se voi olla varsin merkittävä pienelle tai keskisuurelle toimijalle.

2.3 Tässä yhteydessä on aiheellista muistuttaa, että ehdotetun asetuksen perusteluissa komissio toteaa muun muassa seuraavaa: ”Kaikkien muutosehdotusten tavoitteena olisi oltava — — parantaa EU:n taloudellisten etujen suojaa petoksilta ja laittomalta toiminnalta”. Toisin sanoen ja toisesta näkökulmasta katsoen EU:n kirjanpitosääntöjen tulee (tai tulisi) osaltaan

kohottaa markkinoiden moraaliala siten, että ne estävät joutumasta helposti kiusaukseen käyttäen hyväksi sääntöjen joustavuutta. ETSK on tietoinen, että tarkat ja monimutkaiset tarkastukset ovat raskaita EU:lle, mutta komitea katsoo, että oikeutettu pyrkimys vähentää hallinnollisia kuluja ei saa johtaa liian salliviin tai liian yksinkertaisiin ratkaisuihin. Kuten OLAFin selvitykset osoittavat, petoksia tehdään kaikilla tasoilla. ETSK huomauttaa, että komissio olisi ehkä voinut saada hyödyllistä — asianmukaisiksi säännöiksi muunnettavaa — tietoa, jos se olisi kuullut OLAFia uuden varainhoitoasetuksen laatimisen yhteydessä.

2.3.1. ETSK toteaaakin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden painottavan, että on välttämätöntä löytää tasapaino suorituskyvyn, tehokkuuden ja vastuun välillä siten, ettei kyseenalaisteta periaatetta kumppanuudesta niiden välillä, jotka myöntävät varoja ja jotka vastaanottavat niitä, välttäen näin estämistä mahdollista innovatiivista kehitystä ja julkisten varojen harkittua käyttöä. ETSK on tästä samaa mieltä, mutta tähdentää, ettei missään tapauksessa tule ohittaa julkisten varojen käytön perustana olevia periaatteita, jotka ovat avoimuus, varojen tehokas käyttö ja velvollisuus selvitysten antamiseen.

2.4 Toinen huomio, jota on kommentoitava, on seuraava: ”Jos sääntöjä muutetaan kovin usein tai ilman riittäviä perusteita, tällä voi olla vahingollinen vaikutus näihin osapuoliin [avustusten saajiin ja sopimusten toimeksisaajiin] samoin kuin Euroopan unionin julkisuuskuvaan.” Komitea on tästä täysin samaa mieltä, mutta näkemystä tulisi lieventää lisäämällä, että uudet säännöt voivat olla perusteltuja aloilla, joilla on muita useammin väärinkäytöksiä. Myös tässä tapauksessa OLAFin selvityksiin tutustuminen voisi tarjota hyödyllisiä ajatuksia.

3. Erityishuomiot

3.1 Saamisten perintään liittyen uudessa varainhoitoasetuksessa (72 artikla ja 73 a artikla) säädetään, että unionin saamiin voidaan soveltaa myös välineitä, jotka on jo hyväksytty oikeudellista yhteistyötä käsittelevissä erillisissä direktiiveissä, ja siinä veloitetaan jäsenvaltiot soveltamaan yhteisön saamiin samoja etusijasääntöjä kuin jäsenvaltioiden veronluonteisiin saamiin. Vaikka ETSK on tietoinen, että asetuksia sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa, se pohtii, edellyttääkö kyseinen säännös jäsenvaltioiden lainsäädännön muuttamista etenkin konkurssilainsäädännön alalla, sillä konkurssilainsäädännössä myönnetään tavallisesti etuoikeus (kansallisille) veronluonteisille saataville, mutta siinä ei mainita velkoja EU:lle. Jotta kaikenlaiset etuoikeudet olisivat kolmansia osapuolia sitovia, niistä tulisi säätää jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

3.2 Vuonna 2004 annettiin julkisia hankintoja koskeva uusi EY:n direktiivi. Tämä merkitsee, että uusi varainhoitoasetusehdotus tulee mukauttaa uusiin säännöksiin. Jo vuonna 2002 unionille oli hyväksytty hankintoja koskeva direktiivi, jota jäsenvaltioiden on sovellettava. ETSK ei pidä välttämättömänä ottaa kantaa jo hyväksytyihin säännöksiin, joiden pätevyys käy ilmi vasta, kun niistä on saatu kokemusta, joka voi antaa suuntaa mahdollisille muutoksille.

3.2.1 Komitea haluaa kiinnittää huomiota erääseen seikkaan varainhoitoasetuksessa: 95 artiklaan lisätyssä kohdassa säädetään kahdelle tai useammalle toimielimelle yhteisestä tietokannasta sellaisen ehdokkaiden erittelemiseksi, jotka on suljettava pois hankintamenettelystä (93 ja 94 artikla). Keskustietokannan (tietokanta, joka ei olisi rajoitettu vain yksittäisille toimielimille) perustaminen olisi toivottavaa, mutta komission mukaan tulee ainoastaan antaa mahdollisuus kahdelle tai useammalle toimielimelle yhdistää hallussaan olevat tiedot. ETSK on samaa mieltä siitä, että tietokannat ovat yleensä hyödyllisiä, mutta pohtii, mahtavatko tietojen yhdistämisestä aiheutuvat kulut olla kyseisessä tapauksessa tulosten arvoisia: kukin toimielin on tekemisissä suurelta osin erilaisten neuvottelukumppanien kanssa, eivätkä tiedonkeruun kriteerit ole aina yhdenmukaisia.

3.3 Toinen seikka, joka aiheuttaa hämmennystä, koskee poissulkemisperusteita (93 artikla). Yksi poissulkemisen peruste on se, että ehdokas tai tarjoaja ”on tuomittu lainvoimaisella päätöksellä” (93 artiklan 1 kohdan a alakohta). Säännöksen perustana ovat lait ja periaatteet, jotka on vahvistettu perustuslaissa suurimmassa osassa jäsenvaltioita, joten se on näin ollen täysin korrekti. ETSK huomauttaa kuitenkin, että tietyissä jäsenvaltioissa (tuomioistuimen) ”ensimmäisen asteen” tuomiota koskeva muutoksenhakumenettely voi sisältää vielä kaksi vaihetta (muutoksenhakutuomioistuimen korkein oikeus) ja että tuomiota voidaan pitää ”lopullisena” vasta sitten, kun kaikki muutoksenhakumahdollisuudet on käytetty. Eri vaiheisiin voi kulua paljon aikaa ja sillä välin ensimmäisen tai toisen asteen tuomioistuimessa annettua tuomiota, vaikka se olisi selkeästi perusteltu, ei voida pitää oikeudellisesti pätevänä perusteena poissulkemiselle. Käytännössä vastuullisten tahojen tulee soveltaa varovaisuutta hankintojen ja sopimusten myöntämisessä, mutta ei ole aina helppoa — erityisesti tietyissä tapauksissa — tehdä lainmukaisia päätöksiä, joiden yhteydessä noudetaan samalla asianmukaista varovaisuutta.

3.3.1 Vaikka edellä mainittu säännös on kiistaton, se aiheuttaa kuitenkin hämmennystä. Lisäksi se näyttää olevan ristiriidassa 93 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa, jonka mukaan hankintamenettelyn ulkopuolelle jätetään ehdokas tai tarjoaja, joka ”on 96 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen seuraamuksen kohteena”. Hallinnollisiin seuraamuksiin on aina mahdollista hakea muutosta hallinnollista tai oikeudellista tietä, mutta ehdotetussa tekstissä näkyy oletettavan, että hallinnollinen seuraamus on lopullinen, vaikka ehdokas tai tarjoaja olisi vasta sen ”kohteena”. Näiden kahden säännöksen vertaaminen antaa aiheita epäillä niiden taustalla olevien perusteiden loogisuutta ja oikeudellisuutta: toisaalta 93 artiklan 1 kohdan a alakohdassa vakavista rikkomuksista epäiltyjä pidetään syyttömänä, kunnes on saatu lopullinen tuomio, kun taas 93 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan hallinnollisen seuraamusten kohteena olemisen (jolloin on mahdollista vielä hakea muutosta) on peruste välittömälle poissulkemiselle. ETSK ei esitä, että 93 artiklan 1 kohdan b alakohtaan tulisi lisätä joustavuutta, vaan että 93 artiklan 1 kohdan a alakohtaan pitäisi löytää täydentävä peruste, joka ”tiukentaisi” sitä.

3.4 Avustuksia koskevaan lukuun (108 artikla ja sitä seuraavat artikkelit) on aiheellista kiinnittää erityistä huomiota ei vain siksi, että aihe on arkaluonteinen, vaan myös siksi, että julkisten varojen jakaminen useille eri tahoille ja hyvin erilaisin perusteluin voi herättää kritiikkiä kansalaisten keskuudessa. Kritiikki voi olla enemmän tai vähemmän oikeutettua, mutta se syntyy usein todellisesta tai oletetusta avoimuuden puutteesta. Avoimuuden puutteena voidaan pitää myös sitä, että säännöksiä ja niiden soveltamisperusteita on vaikea ymmärtää. On kuitenkin myönnettävä, ettei ole todellakaan helppoa laatia säännöksiä, jotka kattavat kokonaisuudessaan näin kirjavan ja monimuotoisen todellisuuden. Todellisuudessa erilaiset tapaukset eivät noudata tarkkoja kaavoja. Avoimuus (jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen kaikkea käsitteiden ja kielen selkeyttä) on siis paras tae sille, että hallinto käyttää laajaa harkintavaltansa vastuullisesti.

3.4.1 Ensimmäinen esimerkki ymmärtämisvaikeuksista on 109 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaan "avustuksen tarkoituksena tai tuloksena ei saa olla voiton tuottaminen", kun saman artiklan 3 kohdan c alakohdassa todetaan, että 2 kohdan säännöstä ei sovelleta "toimintaan, jonka tavoitteena on parantaa saajan rahoitusvalmiuksia tai tuottaa tuloa". On kuitenkin vaikea nähdä, mitä eroa "voitolla" ja "tulon tuottamisella" on käytännössä. ETSK toivoo, että säännöstä selkiytettäisiin sekä muodon että sisällön kannalta.

3.4.2 Asetuksen 109 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään poikkeuksesta kieltoon tuottaa voittoa myös silloin, kun kyseessä ovat vähäiset avustukset kertakorvausten ja kiinteämääräisen rahoituksen muodossa (113 a artiklan 1 kohdan c ja d alakohta). "Vähäisen" ja "pienen" määrän käsitteen osalta ETSK viittaa edellä kohdassa 2.2 esittämiinsä huomioihin: on tarpeen löytää tasapaino sen välillä, mikä on EU:lle vähäinen määrä ja avustusten saajille subjektiivisesti huomattava määrä. Joka tapauksessa asia tulisi ratkaista varainhoitoasetuksessa, ei soveltamissäännöissä.

3.4.3 Erityisesti vähäisten avustusten suhteen varainhoitoasetuksessa ei missään kohtaa viitata tilivelvollisuuteen eikä minkäänlaiseen veloitteeseen tehdä selkoa saatujen avustusten käytöstä. ETSK toteaa komission pyrkivän supistamaan hallinnollisia kustannuksia, mutta se ei voi hyväksyä sitä, että julkisia varoja jaetaan tietämättä, miten niitä lopulta käytetään. Tilejä tulisi tarkistaa pistokokein ja olisi säädettävä seuraamuksista

niille, jotka eivät anna selvityksiä. Näin voitaisiin ainakin noudattaa terveen julkishallinnon periaatetta.

3.4.4 Myös 114 artikla antaa aihetta pohdintoihin. Artiklan 4 kohdassa säädetään, että "tulojen ja menojen hyväksyjä voi määrätä hakijalle — — tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia hallinnollisia tai taloudellisia seuraamuksia". On kuitenkin oikeutettua ihmetellä, mitä takeita avustusten saajat (joiden ominaispiirteet ja varallisuusperusta ovat useissa tapauksissa hyvin erilaiset kuin hankintojen tai sopimusten toimeksisaajilla) antavat kyvystään tai halustaan täyttää seuraamuksista johtuvat velvoitteet. ETSK:n mielestä olisi tarpeen — silloin, kun hakijoiden toimipaikka on jonkin jäsenvaltion alueella — että kyseinen jäsenvaltio toimisi hakemusten välittäjänä ja antaisi takeet mahdollisista hallinnollisista tai taloudellisista seuraamuksista johtuvien velvoitteiden täyttämisestä.

4. Päätelmät

4.1 ETSK kannattaa komission ehdottaman uuden varainhoitoasetuksen päälinjoi, erityisesti keskitettyjen ennakkotarkastusten lakkauttamista ja niiden korvaamista tarkastuksilla, jotka tehdään ennen kuin annetaan lupa maksuihin, jotka liittyvät jo hyväksytyihin hankkeisiin.

4.2 Toisaalta ETSK kehottaa suhtautumaan varoen useiden toimielinten talousyksiköiden esittämiin vaatimuksiin yksinkertaistaa tai poistaa arvoltaan vähäisiä sopimuksia ja avustuksia koskevat erilaiset muodollisuudet ja tarkastukset. Vaikka komitea on samaa mieltä siitä, että tarkastukset ovat kalliita ja aikaa vieviä, se katsoo, että sinänsä kannatettavaa pyrkimystä supistaa kustannuksia tulisi hillitä, sillä on pidettävä huolta myös siitä, ettei Euroopan kansalaisille ja alan toimijoille annetta sellaista kuvaa, että pieniä summia käsitellään ylimalkaisesti tai että ne jätetään kokonaan huomiotta.

4.3 Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kehottavat puolestaan komissiota suorittamaan varainhoitoasetuksen kaikkien tarkistusten yhteydessä kuulemisia molemipuolisen yhteisymmärryksen hengessä ja ottaen huomioon, että hyvä taloushallinto on molemmille osapuolille välttämättömyys. ETSK kannattaa ajatusta, mutta muistuttaa, että kaikki päätökset on tehtävä tinkimättä julkisten varojen terveen ja avoimen hallinnon vaatimuksista.

Bryssel 26. lokakuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND