

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a tému „Návrh nariadenia Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES, Euratom) č. 1605/2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev“

KOM(2005) 181 v konečnom znení - 2005/0090 (CNS)

(2006/C 28/17)

Rada sa 15. júla 2005 podľa článku 262 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva rozhodla prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom stanovisko k danej téme.

Vzhľadom na naliehavosť danej témy bol pán **BURANI** rozhodnutím Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na 421. plenárnom zasadnutí 26. a 27. októbra 2005 (schôdza z 26. októbra) vymenovaný za hlavného spravodajcu (¹). Výbor prijal nasledujúce stanovisko počtom 82 hlasov za, pričom sa 1 hlasujúci hlasovania zdržal.

1. Úvod

1.1 Rada prijala v júni 2002 prepracované rozpočtové nariadenie (RN), po ktorom v decembri 2002 nasledovali jeho vykonávacie predpisy (VP). Komisia sa pri ich schvalovaní zaviazala pripraviť do 1. januára 2006 správu o uplatňovaní ustanovení nového rozpočtového nariadenia a v prípade potreby predložiť Rade príslušné návrhy. Tento prerokovaný dokument presne zodpovedá tomuto záväzku a v súčasnosti je prekonzultovaný Radou a Dvorom audítorov. Napriek tomu vzhľadom na čas potrebný na dodržanie postupov sa dá predpokladať, že ani v najlepšom prípade nenadobudne účinnosť skôr než 1. januára 2007: rozpočtový výbor Rady oboznámi s postojom jednotlivých členských štátov koncom tohto roku a len potom sa začne konzultačný postup a prípadne zmierovací postup s Európskym parlamentom.

1.2 EHSV sa pri vypracovávaní tohto stanoviska k návrhu Komisie zamýšľa sústrediť *najmä* na aspekty nariadenia, ktoré sa priamo či nepriamo viažu na **vzťahy s organizáciami občianskej spoločnosti**. Nazdáva sa však, že vo všeobecnosti musí ustúpiť od komentovania predpisov týkajúcich sa bližšie technickejších a „interných“ aspektov, ku ktorým už inštitucionálne orgány s príslušnou odbornosťou a priamymi skúsenosťami vyslovili svoje názory a návrhy, t.j. sieť finančných oddelení Komisie (RUF), správne orgány Rady, Súdny dvor, Dvor audítorov, účtovné oddelenia EP, EHSV a VR.

1.3 EHSV berie na vedomie názor rozšírený medzi organizáciami občianskej spoločnosti a najmä medzi MVO, podľa ktorého platné finančné nariadenie a jeho uplatňovanie sú príliš komplikované, neuláhčujú efektívnu spoluprácu a narúšajú vzťahy medzi organizáciami a Komisiou. Okrem toho sa organizácie občianskej spoločnosti sťažovali na skutočnosť, že zo strany Komisie chýba konzultácia a dialóg, čo viedlo k stavu všeobecného zmätku, frustrácie a rozčarovania.

1.4 Zo svojej strany by EHSV uvítal čoraz užšiu spoluprácu medzi európskymi inštitúciami a organizovanou občianskou spoločnosťou prostredníctvom štruktúrovaných konzultácií, ale nezabúda, že inštitúcie majú zodpovednosti a výsady, ktoré musia byť zachované aj za cenu, že sa nebude dať vyhovieť

všetkým požiadavkám. Je však potrebné, aby medzi partnermi zavládli vzťahy založené na porozumení a rešpektovaní vzájomných postojov. Okrem iného by malo byť vo rozpočtovom nariadení alebo inde jasne stanovené, že každá nesplnená požiadavka musí byť oznámená zainteresovaným stranám a náležite odôvodnená.

2. Všeobecné pripomienky

2.1 Nové pravidlá rozpočtového nariadenia a jeho vykonávacích predpisov, ktoré boli zavedené od 1. januára 2003, sa inšpirovali niektorými všeobecnými zásadami. Najdôležitejšou z nich je myšlienka zrušiť centralizované kontroly *ex ante* a udeliť väčšie právomoci a zodpovednosti povolujuúcim úradníkom, s celým radom vzájomných rozsiahlych kontrol finančných kontrolórov a účtovníkov. Zdá sa, že sa tento systém osvedčil, aj keď sa ukazujú byť potrebné isté úpravy vzhľadom na získané skúsenosti.

2.2 Odborné orgány uvedené v bode 1.2 a organizácie občianskej spoločnosti vo všeobecnosti zdôraznili potrebu lepšej **rovnováhy medzi požiadavkami kontroly a väčšou „pružnosťou“ predpisov**, predovšetkým keď sú v hre nevýznamné sumy. Zdá sa, že sa Komisia chce pridať k tejto požiadavke, EHSV by za seba chcel upozorniť na skutočnosť, že **„nevýznamná suma“ má rozdielny význam pre inštitúcie Spoločenstva**, ktoré sa zaoberajú celkovo sumami enormnej veľkosti, než pre tú časť organizovanej občianskej spoločnosti (dodávateľia, poradcovia, MVO atď.), ktorá má **pomerne malé rozmery**: 10 000 eur je možno nevýznamná suma pre EÚ, ale pre hospodársky subjekt malej alebo strednej veľkosti môže predstavovať úctyhodnú sumu.

2.3 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v správe predchádzajúcej návrhu nariadenia Komisia okrem iného uvádza, že **„všetky navrhované zmeny a doplnenia by mali: [...] posilniť ochranu finančných záujmov EÚ proti podvodom a nezákonným činnostiam“**. Inými slovami a z iného uhla pohľadu, účtovné pravidlá EÚ musia (alebo by mali) **prispievať k „zmorálneniu“ trhu** a pôsobiť ako brzda proti lákavému pokúšaniu zneužiť ich

(¹) Podlieha schváleniu plenárnym zhromaždením.

„pružnosť“. EHSV si uvedomuje, že detailné a komplikované účtovné kontroly zatažujú rozpočet EÚ, ale nazdáva sa, že oprávnená snaha znížiť administratívne náklady nesmie viesť k laxným alebo príliš zjednodušujúcim riešeniam. Ako ukazujú správy OLAF, podvody sú rozšírené na *všetkých* úrovniach. EHSV si v tejto súvislosti všimá, že sa Komisia mala poučiť zo vzácných skúseností a sformulovať ich do vhodných pravidiel, keby bol OLAF prizvaný k účasti na vypracovávaní nového znenia rozpočtového nariadenia.

2.3.1 Po tomto konštatovaní si EHSV uvedomuje potrebu zdôrazňovanú organizáciami občianskej spoločnosti nastoliť rovnováhu medzi výkonnosťou, účinnosťou a zodpovednosťou tak, aby sa nespochybnil princíp partnerstva medzi poskytovateľmi financií a ich prijímateľmi, a teda aby sa vyhlo kladeniu prekážok do cesty možnému inovačnému vývoju ako aj obozretnému využívaniu verejných financií. EHSV súhlasí s touto potrebou, ale zdôrazňuje, že v žiadnom prípade sa nesmú obchádzať princípy, na ktorých sa zakladá využívanie verejných financií: transparentnosť, účinnosť pri využívaní, povinnosť predkladať správu o hospodárení.

2.4 Na ďalšom mieste hodnom komentára sa konštatuje, že: „*častá alebo nedostatočne zdôvodnená zmena pravidiel môže mať negatívny vplyv na príjemcov a na dobrý obraz Európskej únie*“. Nedá sa nesúhlasiť s týmto postojom, ale mal by sa zmierniť konštatovaním, že **nové pravidlá** by mohli byť **odôvodnené v sektoroch, kde dochádza častejšie k zneužívaniu**. Aj v tomto prípade by správy Európskeho úradu boja proti podvodom mohli byť zdrojom užitočných podnetov.

3. Konkrétne pripomienky

3.1 Vo veci **vymáhania pohľadávok** EÚ (články 72-73a) nové rozpočtové nariadenie stanovuje, že pri vymáhaní pohľadávok Spoločenstva možno využiť nástroje prijaté prostredníctvom príslušných smerníc v oblasti *justičnej spolupráce* a zaväzuje členské štáty, aby pri **vymáhaní pohľadávok Spoločenstva uplatňovali rovnaké výhody ako v prípade vnútroštátnych pohľadávok fiškálnej povahy**. i keď si EHSV uvedomuje, že nariadenie uplatňuje priamo jednotlivé členské štáty, kladie si otázku, či si tieto predpisy nevyžadujú **úpravu vnútroštátnej legislatívy**, predovšetkým zákonov o konkurzoch, ktoré bežne udeľujú **predkupné právo** v prípade (vnútroštátnych) pohľadávok fiškálnej povahy, ale nezmieňujú sa o dlhoch voči EÚ. **Každý druh predkupného práva musí byť stanovený vnútroštátnymi zákonmi**, aby bol záväzný pre tretie strany.

3.2 Prijatie novej smernice ES o **verejnom obstarávaní** v roku 2004 znamená, že je potrebné prispôsobiť nový návrh rozpočtového nariadenia novým predpisom. Už v roku 2002 bola pre Spoločenstvo prijatá smernica o obstarávaní platná pre členské štáty. EHSV nepokladá za potrebné vyjadrovať sa k už prijatým predpisom a k ich vhodnosti, ktorá môže byť posúdená len po overení v praxi, čo môže poskytnúť podnety pre prípadné úpravy.

3.2.1 EHSV chce upozorniť na jeden prvok rozpočtového nariadenia: v článku 95 sa počíta s vytvorením **databázy** uchá-

dzačov alebo účastníkov verejnej súťaže **spoločnej pre dve alebo viaceré inštitúcie**, aby zistili, ktorí z nich sú vylúčení podľa článku 93 alebo 94. Vytvorenie centralizovanej databázy (neobmedzujúcej sa na jednotlivé inštitúcie) by síce bolo žiadateľné, ale Komisia sa obmedzuje len na konštatovanie, že treba rátať s *možnosťou*, že *dve alebo viaceré inštitúcie* vytvoria spoločnú databázu z údajov, ktoré majú k dispozícii. EHSV zastáva rovnaký názor v súvislosti s užitočnosťou databáz vo všeobecnosti, ale kladie si otázku, či by v konkrétnom prípade dosiahnuté výsledky opodstatňovali náklady na zjednotenie: protistrany sú v každej inštitúcii z veľkej časti rozdielne a kritériá pre zhromažďovanie údajov nie vždy jednotné.

3.3 Výbor pociťuje rozpaky i v súvislosti s dôvodmi **vylúčenia z účasti na verejnej súťaži v rámci verejného obstarávania** (článok 93), medzi ktorými sú uvedené aj **právoplatné odsúdenia** (článok 93. ods. 1 písm. a). Znenie tohto predpisu je v súlade so zákonmi a princípmi zakotvenými v ústavách väčšiny členských štátov a ako také je nenapadnuteľné. EHSV okrem toho konštatuje, že v niektorých členských štátoch odvolacie konania proti rozhodnutiu (súdov) „prvého stupňa“ môžu prechádzať ďalšími dvoma štádiami súdneho konania (odvolanie, najvyšší súd) a že sa rozsudok pokladá za „definitívny“ len vtedy, keď boli vyčerpané všetky možnosti odvolania sa. Medzi jednotlivými stupňami súdneho konania môže prebehnúť dlhý čas a medzitým sa **rozsudok súdu prvého alebo druhého stupňa, i keď očividne opodstatnený, nemôže z právneho hľadiska pokladať za právoplatný dôvod na vylúčenie z účasti na verejnej súťaži**. z praktického hľadiska bude úlohou zodpovedných orgánov **dohliadať** na zadávanie zákaziek či zmlúv, ale nebude vždy jednoduché, obzvlášť v istých prípadoch, prijať také rozhodnutia, ktoré by rešpektovali zákon a zároveň boli obdarené nevyhnutnou obozretnosťou.

3.3.1 Vyššie uvedený predpis je teda nenapadnuteľný, ale predsa len poskytuje široký priestor pre výhrady. Okrem toho sa zdá, že je problematický kvôli nesúladu so znením nasledujúceho bodom 93 ods. 1 písm. b), ktorý ráta s vylúčením z účasti na verejnej súťaži tých osôb, ktorým je v **súčasnosti uložená administratívna pokuta** uvedená v článku 96. Proti uloženiu administratívnej pokuty sa stále možno odvolať administratívnou alebo súdnou cestou, ale zdá sa, že navrhované znenie má znamenať, že administratívna pokuta je *definitívna*, i keď ešte len prebieha konanie o jej uložení. Porovnanie oboch predpisov vedie k pochybnostiam o logických a právnych kritériách, z ktorých vzišli: na jednej strane článok 93 ods.1 písm. a) umožňuje, aby pre „predpokladaných“ vinníkov v súvislosti s vážnymi priestupkami či trestnými činmi platila prezumpcia nevinny až do právoplatného *definitívneho* rozsudku, zatiaľ čo podľa článku 93 ods. 1 písm. b) administratívne pokuty, o ktorých **uložení prebieha konanie** (a proti ktorým sa teda dá odvolať) predstavujú dôvod na *okamžité* vylúčenie. EHSV **nežiada, aby sa dodala väčšia „pružnosť“ článku 93 ods. 1 písm. b), ale aby sa prípadne našlo doplňujúce kritérium, ktorým by sa dosiahla menšia „otvorenosť“ článku 93 ods. 1 písm. a).**

3.4 Kapitola týkajúca **grantov** (článok 108 a nasledujúce) si zasluhuje osobitnú pozornosť nielen kvôli chýlostivosti tejto problematiky, ale aj preto, že pridelovanie verejných financií množstvu rôznych príjemcov, ako aj z úplne rozdielnych dôvodov, môže byť kritizované zo strany verejnej mienky. Táto kritika môže byť viac či menej opodstatnená, ale často vyplýva zo skutočného alebo predpokladaného **nedostatku transparentnosti, chápaných pod tým aj ťažkostí s porozumením predpisov a kritérií ich uplatňovania**. Treba okrem iného uznať, že nie je jednoduché vypracovať predpisy, ktoré by vytvorili rámec pre takúto pestrú a mnohostrannú realitu s množstvom prípadov, ktoré sa len ťažko dajú napasovať do presných schém. Transparentnosť (chápaná predovšetkým ako jasnosť pojmov a jazyka) teda predstavuje najväčšiu záruku administratívy vzhľadom k zodpovednostiam, ktoré vyplývajú z veľkého priestoru na konanie podľa jej vlastného uváženia.

3.4.1 Prvým príkladom ťažkostí s porozumením je pasáž článku 109, kde sa v odseku 2 stanovuje, že „**účelom alebo výsledkom grantu nemôže byť zisk**“, zatiaľ čo nasledujúci odsek 3 písm. c) uvádza, že odsek 2 sa nevzťahuje na „**činnosti, ktorých cieľom je posilnenie finančnej kapacity príjemcu alebo vytvorenie príjmu**“. Nedá sa postrehnúť praktický rozdiel medzi „ziskom“ a „príjmom“: EHSV vyslovuje želanie, aby sa vyjasnilo znenie tohto predpisu, a to tak po formálnej ako aj obsahovej stránke.

3.4.2 Článok 109 ods. 2 písm. d) stanovuje, že zákaz vykazovať zisk sa nevzťahuje ani na **granty s nízkou hodnotou**, ak majú formu **jednorazových platieb** alebo **paušálneho financovania** (článok 113a ods. 1 písm. c) alebo d)). Pokiaľ ide o pojem „nízka hodnota“ alebo „nevýznamný“, EHSV odkazuje na konštatovania v bode 2.2: zdá sa byť potrebné nájsť **rovnováhu** medzi tým, čo pod pojmom „nízka hodnota“ chápe EÚ a „hodnotou významnou zo subjektívneho hľadiska“ pre príjemcov grantov. v každom prípade treba túto otázku vyriešiť a zahrnúť do rozpočtového nariadenia, a nie do vykonávacích predpisov.

3.4.3 Stále v súvislosti s grantmi, a predovšetkým grantmi s nízkou hodnotou, sa nikde v rozpočtovom nariadení neuvádza **povinnosť podávať správu o hospodárení** a ani akýkoľvek záväzok podávať správu o skutočnom využití prijatých prostriedkov. EHSV berie na vedomie želanie Komisie znížiť administratívne náklady, ale nemôže pripustiť, aby verejné financie boli pridelované bez toho, aby sa tušilo, ako sú následne využívané. Bolo by treba zaviesť **náhodnú kontrolu**

správ o hospodárení, ako aj pokuty pre tých, ktorí ich nepredložia, ak už pre nič iné, tak kvôli potvrdeniu zásady dobrej správy verejných vecí.

3.4.4 Aj článok 114 nabáda k zamysleniu. v odseku 4 sa stanovuje, že „**administratívne a finančné pokuty, ktoré sú účinné, úmerné a varovné a môže žiadateľovi uložiť povolujujúci úradník**“. Treba si však oprávnené položiť otázku, aké záruky poskytujú príjemcovia grantov (ktorí majú v mnohých prípadoch charakteristiky a majetkové pomery podstatne odlišné od vykonávateľov zákaziek alebo zmluvných partnerov), že sú schopní alebo ochotní prevziať na seba záväzky vyplývajúce z pokút. EHSV sa nazdáva, že by v prípade žiadateľov so sídlom na území členského štátu bolo potrebné, aby sprostredkovateľom žiadostí a garantom splnenia pohľadávok vyplývajúcich z prípadných administratívnych alebo peňažných sankcií bol samotný členský štát.

4. Závbery

4.1 EHSV vyslovuje svoj súhlas so smerovaním, ktoré si zvolila Komisia vo svojom návrhu nového rozpočtového nariadenia predovšetkým, pokiaľ ide o zrušenie centralizovaných kontrol *ex ante* a ich nahradenie kontrolami, ktoré treba vykonať *pred* uskutočnením platieb týkajúcich sa už schválených projektov.

4.2 Na druhej strane EHSV odporúča opatrnosť pri vyhovovaní požiadavkám finančných oddelení početných inštitúcií, ktoré majú tendenciu zjednodušovať alebo rušiť jednotlivé formálne postupy a kontroly v prípade zmlúv a grantov „skromnej veľkosti“. i keď súhlasí so skutočnosťou, že kontroly sú nákladné na zdroje a čas, nazdáva sa, že podpory hodný zámer obmedziť náklady by mal byť pribrzdzený opačnými starosťami: nevyhnutnosťou nepôsobiť na občanov Európy a zainteresovaných aktérov dojmom, že sa „malým“ sumami zaoberá zjednodušene alebo s nedbalosťou.

4.3 Organizácie občianskej spoločnosti zo svojej strany žiadajú, aby každá revízia rozpočtového nariadenia bola prekonzultovaná s Komisiou, berúc si príklad zo vzájomného porozumenia a berúc do úvahy potrebu dobrého finančného hospodárenia pre obe strany. EHSV podporuje túto požiadavku, ale pripomína, že každé rozhodnutie musí byť prijaté bez toho, aby sa obišlo záväzné rešpektovanie príkladného a transparentného hospodárenia s verejnými financiami.

V Bruseli 26. októbra 2005

Predsedníčka

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Anne-Marie SIGMUND