

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget"**

KOM(2005) 181 slutlig – 2005/0090 (CNS)

(2006/C 28/17)

Rådet beslutade den 15 juli 2005 att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Med hänsyn till ärendets brådskande natur utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén **Umberto Burano** till huvudföredragande vid sin 421:a plenarsession den 26–27 oktober 2005 sammanträdet den 26 oktober, och antog följande yttrande med 82 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst.

## 1. Bakgrund

1.1 Den nya budgetförordningen antogs av rådet i juni 2002 och följdes av de nya genomförandebestämmelserna i december 2002. När de nya genomförandebestämmelserna antogs åtog sig kommissionen att senast den 1 januari 2006 sammanställa en rapport till rådet om tillämpningen av den nya budgetförordningen samt att lägga fram eventuella ändringsförslag. Föreliggande förslag är en följd av detta åtagande och är för närvarande föremål för samråd med rådet och revisionsrätten. En beräkning av tidsåtgången för samrådsförfarandena ger dock vid handen att förslaget inte kan genomföras förrän tidigast 1 januari 2007. Rådets budgetkommitté skall ha offentliggjort varje medlemsstats ståndpunkt innan utgången av detta år och först därefter kommer samrådsförfarandet, och eventuellt förlikningsförfarandet, att inledas med Europaparlamentet.

1.2 I detta yttrande om kommissionens förslag kommer EESK att i första hand koncentrera sig på de delar av förordningen som har direkt eller indirekt anknytning till **förbindelserna med organisationerna i det civila samhället**. Vi avstår däremot i princip från att kommentera bestämmelser som är av rent teknisk eller intern karaktär, vilka redan varit föremål för kommentarer och förslag från institutionella organ som har yrkeskompetens och direkta erfarenheter i frågorna, dvs. nätverket för finansenheter inom kommissionen (NFE), rådets administration, EG-domstolen, revisionsrätten samt Europaparlamentets, EESK:s och ReK:s redovisningsavdelningar.

1.3 EESK noterar att organisationerna i det civila samhället och framför allt de icke-statliga organisationerna anser att gällande budgetförordning och tillämpningen av den är alltför komplicerad, att den förhindrar ett effektivt samarbete och försämrar relationerna mellan organisationerna och kommissionen. Dessutom har organisationerna i det civila samhället beklagat sig över bristen på samråd och dialog från kommissionens sida, vilket har lett till det råder allmän förvirring, frustration och besvikelse.

1.4 EESK skulle önska att det förekom ett ännu närmare samarbete mellan EU-institutionerna och det organiserade civila samhället i form av ett strukturerat samråd. Vi är dock

medvetna om att institutionerna har ansvarsområden och befogenheter att hålla fast vid och att detta betyder att inte alla behov kan tillgodoses. Det är emellertid nödvändigt att förbindelserna mellan parterna präglas av ömsesidig förståelse och respekt, och bland annat bör det klart anges i budgetförordningen eller någon annanstans att den som fått en ansökan avslagen skall få ett meddelande om detta med en vederbörlig motivering.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1 De nya bestämmelserna i budgetförordningen och genomförandebestämmelserna som trädde i kraft den 1 januari 2003 grundar sig på vissa generella principer. Den viktigaste är avskaffandet av de centraliserade förhandskontrollerna och delegeringen av större befogenheter och ansvar till arrangörerna, med ett antal korskontroller av styrekonomer och räkenskapsförare. Systemet förefaller att ha slagit väl ut, även om vissa justeringar visat sig nödvändiga utifrån de erfarenheter som gjorts.

2.2 De tekniska instanser som omnämns i punkt 1.2 och organisationerna i det civila samhället har generellt betonat behovet av en bättre **balans mellan kontrollkraven och flexibla bestämmelser**, särskilt när det rör sig om måttliga belopp. Kommissionen ser ut att tillmötesgå detta krav. EESK vill dock påpeka att **"måttliga belopp" för EU-institutionerna** – som sammanlagt hanterar enorma summor pengar – **betyder något annat** än för relativt **små aktörer** i det civila samhället (leverantörer, konsulter, icke-statliga organisationer osv.). För EU är 10 000 euro kanske ett måttligt belopp, medan det för en liten eller medelstor aktör är en betydande summa.

2.3 I detta sammanhang vill vi erinra om att kommissionen i den preliminära rapporten till förslaget till förordning bl.a. säger att "Alla ändringsförslag bör [...] bidra till att förbättra skyddet av gemenskapens finansiella intressen". EU:s redovisningsregler skall (eller bör) med andra ord och sett från en annan synvinkel **bidra till en högre moral på marknaden** genom att verka avskräckande mot lätt uppkomna frestelser att utnyttja bestämmelsernas flexibilitet. EESK inser att minutiösa

och komplicerade redovisningskontroller är betungande för EU, men anser att den berättigade avsikten att sänka de administrativa kostnaderna inte bör leda till alltför släpphänta eller enkla lösningar. Såsom framgår av OLAF:s rapporter förekommer fusk på alla nivåer. EESK noterar att kommissionen i denna fråga kanske skulle ha kunnat dra värdefulla lärdomar – som hade kunnat omsättas till lämpliga regler – om OLAF hade rådfrågats under utarbetandet av den nya budgetförordningen.

2.3.1. Därutöver noterar EESK, och detta har organisationerna i det civila samhället betonat, att det är nödvändigt att skapa en balans mellan funktionalitet, effektivitet och ansvar på ett sådant sätt att partnerskapsprincipen mellan utbetalare och mottagare inte äventyras, och därmed främja både en möjlig innovativ utveckling och en varsam användning av offentliga medel. EESK håller med om detta, men betonar att grundprinciperna för hur offentliga medel skall användas, dvs. öppenhet, kostnadseffektivitet och redovisningsskyldighet, under inga omständigheter får frångås.

2.4 Ett annat påstående som bör kommenteras är följande: "bestämmelser som ändras för ofta eller utan uppenbar orsak [kan] få en **negativ effekt** på dessa mottagare av gemenskapsmedel liksom på Europeiska unionens anseende". EESK håller naturligtvis med om detta, men påståendet skulle kunna nyanteras genom ett tillägg om att **nya bestämmelser** kan vara **motiverade inom de områden där det fuskas mest**. Även i detta fall skulle OLAF:s rapporter kunna ge bra uppslag.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1 I fråga om **inkassering av EU:s fordringar** (artiklarna 72–73a) står det i den nya budgetförordningen att även gemenskapens fordringar kan inkrävas genom de instrument som antagits på grundval av fördragets bestämmelser om civilrättsligt samarbete och att medlemsstaterna bör **behandla gemenskapens fordringar på samma sätt som de behandlar sina egna skattefordringar och med samma prioritet**. En förordning tillämpas ju direkt i varje medlemsstat, och EESK frågar sig om denna bestämmelse inte kräver en **ändring i den nationella lagstiftningen**, särskilt i konkurslagstiftningen, där (nationella) skattefordringar **vanligtvis prioriteras** medan EU:s fordringar inte omnämns. För att vara bindande för tredje man **bör varje form av företrädesrätt stå med i den nationella lagstiftningen**.

3.2 Den nya EU-förordningen om **offentlig upphandling** som antogs 2004 innebär att förslaget till ny budgetförordning måste anpassas till de nya bestämmelserna. Redan 2002 antog EU ett direktiv om upphandling för att tillämpa samma bestämmelser som i medlemsstaterna. EESK känner inget behov att yttra sig om redan antagna bestämmelser, vilka skall bedömas

och om så behövs ändras mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts.

3.2.1 Vi vill uppmärksamma tillägget av en punkt till artikel 95 enligt vilken **två eller flera institutioner** får enas om att använda **en gemensam databas** för att kunna fastställa vilka kandidater som befinner sig i någon av de situationer som leder till uteslutning (artiklarna 93 och 94). Det vore önskvärt att en centraliserad databas upprättades (som inte är begränsad till enskilda institutioner), men kommissionen säger bara att två eller flera institutioner får enas om att använda en gemensam databas. Vi håller med om nyttan med databaser allmänt sett, men det är frågan om kostnaderna för att upprätta en gemensam databas skulle uppvägas av resultatet. Varje enskild institution har sitt system och de skiljer sig åt. Kriterierna för datainsamlingen är inte heller alltid enhetliga.

3.3 Vi ställer oss också tvekande till **skälen till uteslutning** från deltagande i upphandling (artikel 93), som bl.a. omfattar dem som **har dömts i en lagakraftvunnen dom** (artikel 93.1 a). Bestämmelsen har utformats i enlighet med lagstiftning och principer som sanktionerats i de flesta medlemsstaters konstitution och är därför oantastlig. EESK framhåller dock att i några medlemsstater kan ett överklagande av en dom som utfärdats av en förstärtsinstans gå vidare till ytterligare två rättsinstanser och att en dom är slutgiltig först när alla möjligheter till överklagande uttömts. Innan ett mål nått en högre rättsinstans kan det ha gått lång tid, och under tiden **kan dom i första eller andra instans inte betraktas som ett rättsligt giltigt skäl till uteslutning**, även om domen är välmotiverad. På det praktiska planet bör de ansvariga **visa största varsamhet** vid tilldelning av upphandling eller kontrakt, men det är inte lätt – särskilt i vissa fall – att fatta beslut som är i enlighet med lagstiftningen och som samtidigt tillgodoser försiktighetsprincipen.

3.3.1 Den ovan nämnda bestämmelsen lämnar stort utrymme för oklarheter trots att den är oomtvistlig. Den förefaller heller inte stämma överens med efterföljande artikel 93.1 b, enligt vilken anbudsgivare skall uteslutas om de **"för närvarande är föremål för administrativa sanktioner** i enlighet med artikel 96". Det är tillåtet att administrativt och rättsligt bestrida administrativa sanktioner, men enligt den föreslagna texten förefaller en administrativ sanktion vara definitiv även om den bara tillämpas för närvarande. De två punkterna ger upphov till tvivel kring de logiska och rättsliga kriterier som ligger till grund för dem. Enligt artikel 93.1 a skall de som är förmodat skyldiga till grova brott betraktas som oskyldiga tills de fått en slutgiltig dom, medan de som för närvarande är föremål för administrativa sanktioner (och kan överklaga) enligt artikel 93.1 b skall uteslutas omedelbart. EESK **menar inte att artikel 93.1 b skall göras mer flexibel utan att 93.1 a skall kompletteras så att den blir mindre öppen**.

3.4 Avsnittet om **bidrag** (artikel 108 ff.) förtjänar en särskild uppmärksamhet, både på grund av frågans känsliga natur och för att utbetalningen av offentliga medel till en mängd olika mottagare och av de mest skilda anledningar kan väcka kritik hos allmänheten. Kritiken kan vara mer eller mindre befogad, men uppstår ofta på grund av en verklig eller uppfattad **brist på öppenhet**, med vilket också menas **svårigheter att förstå reglerna och kriterierna för hur de tillämpas**. Det är dock allt annat än lätt att utarbeta bestämmelser för så skiftande och mångfacetterade situationer som inte kan placeras in i särskilda fack. Öppenhet (i betydelsen klara begrepp och klart språk) utgör alltså den bästa garantin för att myndigheternas omfattande befogenheter förvaltas på ett ansvarsfullt sätt.

3.4.1 Ett första exempel på svårbegriplighet är artikel 109.2, enligt vilken **bidrag inte får ha till syfte eller effekt att generera en vinst**, medan det i artikel 109.3 c sägs att punkt 2 inte skall tillämpas på "åtgärder vars syfte är att stärka mottagarens ekonomiska kapacitet eller att generera en inkomst". Det är oklart vad det är för skillnad i praktiken mellan "vinst" och "inkomst". EESK ser gärna en klarare formulering av denna bestämmelse, både till form och innehåll.

3.4.2 Enligt artikel 109.3 d skall **undantag från kravet att bidrag inte skall generera vinst** göras för **bidrag till låga belopp** som tar någon av de former som avses i artikel 113a.1 c och d, dvs. engångsutbetalningar och finansiering till schablonsats. Angående begreppet "måttliga belopp" hänvisar vi till våra kommentarer under punkt 2.2. Man skulle behöva hitta en **balans** mellan EU:s och bidragsmottagarnas syn på vad som är ett måttligt belopp. Frågan bör lösas och tas med i budgetförordningen och inte i genomförandebestämmelserna.

3.4.3 För att fortsätta på samma tema, och särskilt i fråga om bidrag som rör måttliga belopp, så står det inte någonstans i budgetförordningen någonting om **redovisningsskyldighet** eller om något krav på att lägga fram rapport om hur mottagna pengar faktiskt har använts. EESK noterar kommissionens önskan att minska de administrativa kostnaderna, men kan inte acceptera att offentliga medel delas ut utan att man sedan har en aning om hur dessa använts. **Stickprovskontroller i fråga om redovisning** bör göras och de som inte kan lämna redovis-

ning bör få påföljder, för att man åtminstone skulle kunna upprätthålla principen om en sund förvaltning av offentliga medel.

3.4.4 Också artikel 114 ger anledning till reflexion. I punkt 4 anges att "utanordnaren får ålägga bidragsmottagarna **administrativa och ekonomiska påföljder** som skall vara effektiva, proportionella och avskräckande...". Det är rimligt att fråga sig vilka garantier bidragsmottagarna (som i många fall är mycket olika upphandlings- och kontraktsgivarna, också i ekonomiskt hänseende) kan ge för att visa att de kan och vill uppfylla de förpliktelser som påföljderna medför. EESK anser att det är nödvändigt – i de fall bidragsmottagare är hemmahörande i en medlemsstat – att medlemsstaten förmedlar ansökningar och står som garant för att de förpliktelser som blir följden av eventuella administrativa och ekonomiska påföljder uppfylls.

#### 4. Slutsatser

4.1 EESK stöder kommissionens förslag till ny budgetförordning, i synnerhet avskaffandet av de centraliserade förhandskontrollerna och att dessa skall ersättas med kontroller som skall utföras innan utbetalning tilläts till redan godkända projekt.

4.2 EESK vill dock uppmana till försiktighet när det gäller att tillmötesgå den begäran som ekonomiavdelningarna på flera institutioner lagt fram om att förenkla och avskaffa olika formaliteter och kontroller för kontrakt och bidrag som rör "måttliga belopp". Vi håller med om att kontroller är både kostsamma och tidskrävande, men framhåller att det lovvärda syftet att begränsa kostnaderna bör uppvägas av det motsatta behovet att inte ge EU:s medborgare och aktörer intrycket att små belopp förvaltas på ett ytligt och nonchalant sätt.

4.3 Organisationerna i det civila samhället önskar att all revidering av budgetförordningen skall göras i samråd med kommissionen, i en anda av ömsesidig förståelse och med hänsyn tagna till båda parter behov av en god ekonomisk förvaltning. EESK stöder detta krav, men framhåller att alla beslut som fattas måste efterleva kravet på en sund och öppen förvaltning av offentliga medel.

Bryssel den 26 oktober 2005

Ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Anne-Marie SIGMUND