

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény tárgya: „Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 1605/2002/EK, Euratom rendelet módosítására vonatkozó Tanácsi rendeletjavaslat”

COM(2005) 181 final – 2005/0090 (CNS)

(2006/C 28/17)

2005. július 15-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett kérdésben a fent említett kérdésben.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2005. október 26-án és 27-én tartott 421. plenáris ülésén (október 26-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki **Umberto BURANI** személyében, továbbá 82 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta a fent említett kérdésben.

1. Háttér

1.1 A Tanács 2002 júniusában elfogadta az új költségvetési rendeletet (KR), amelyet 2002 decemberében a végrehajtási szabályzat (VSZ) szövege követett. Ez utóbbiak elfogadásakor az Európai Bizottság kötelezettséget vállalt a Tanáccsal szemben arra vonatkozóan, hogy 2006 január 1-jéig jelentést készít a rendelet alkalmazásáról, és szükség esetén benyújtja a megfelelő módosító javaslatokat. A vizsgált dokumentum pontosan teljesíti ezen kötelezettségvállalást, és jelenleg a Tanáccsal és a Számvevőszékkel folytatandó konzultáció tárgyát képezi. Az eljárási szabályzatban foglalt szükséges határidőket tekintve feltételezhető, hogy az – a legjobb esetben is – csak 2007. január 1-jét követően lesz használható: a Tanács Költségvetési Bizottsága ugyanis ez év végéig ismerteti az egyes tagállamok álláspontját, és csupán ezt követően indul meg az Európai Parlamenttel a konzultációs és – esetlegesen – az egyeztetési folyamat.

1.2 Az Európai Bizottság javaslatáról szóló jelen vélemény elkészítésekor az EGSZB a rendeletnek *főként* azon szempontjaira kíván összpontosítani, amelyek közvetlenül vagy közvetetten kötődnek **a civil társadalmi szervezetekkel fenntartott kapcsolatokhoz**. Úgy véli azonban, hogy alapvetően tartózkodnia kell a rendelet szigorúan vett technikai és „belső” aspektusainak véleményezésétől, amelyeket a szakértelemmel és *közvetlen* tapasztalattal rendelkező alábbi intézményi szervek már megjegyzések és javaslatok tárgyává tettek: az Európai Bizottság pénzügyi egységeinek hálózata (RUF), a Tanács igazgatási szervei, az Európai Bíróság, a Számvevőszék, továbbá az EP, az EGSZB és a RB számvetési szolgálatai.

1.3 Az EGSZB tudomásul veszi azt a civil társadalmi szervezetek – különösen az NGO-k – körében elterjedt véleményt, mely szerint a hatályos KR és alkalmazása túl bonyolult, nem könnyíti meg a hatékony együttműködést és kedvezőtlenül hat az említett szervezetek és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokra. A civil társadalmi szervezetek további panaszaként említették a konzultáció és a párbeszéd hiányát az Európai Bizottság részéről, amely az általános zűrzavar, frusztráció és csalódottság állapotához vezetett.

1.4. Az EGSZB a maga részéről kívánatosnak tartja az európai intézmények és a szervezett civil társadalom közötti, strukturált konzultációk révén megvalósítandó egyre szorosabb

együttműködést; azonban nem feledkeznek meg arról, hogy az intézmények felelősségét és előjogait azon az áron is meg kell őrizni, hogy nem vesznek tekintetbe minden igényt. Arra van tehát szükség, hogy a felek között az álláspontok kölcsönös megértésén és tiszteletben tartásán alapuló kapcsolatok jöjjenek létre; világosan rögzíteni szükséges többek között – a KR-ben vagy egyéb helyen – hogy a kérelem visszautasításáról tájékoztatni kell az érintetteket és azt megfelelően indokolni kell.

2. Általános észrevételek

2.1 A 2003. január 1-jétől bevezetett költségvetési rendelet és a végrehajtási szabályok új rendelkezései néhány általános elven alapulnak; ezen elvek közül a legfontosabb a centralizált előzetes (*ex ante*) ellenőrzés megszüntetésével kapcsolatos elképzelés, amelynek értelmében az engedélyezésre jogosult vezetőket nagyobb hatáskörrel és felelősséggel ruházzák fel a pénzügyi ellenőrzések és a számviteli igazgatók keresztellenőrzéseinek sorozata révén. Úgy tűnik, hogy a rendszer bevált, bár az eddigi tapasztalatok alapján szükséges még néhány kiigazítás.

2.2 Az előző 1.2 pontban említett szakértői szervek, valamint a civil társadalmi szervezetek általában kiemelték annak szükségességét, hogy jobb **egyensúlyt kell teremteni a szükséges ellenőrzés és a szabályok nagyobb rugalmassága között**, különösen, ha nem jelentős pénzügyi összegekről van szó. Az Európai Bizottság a jelek szerint helyt kíván adni ezen kérésnek. Az EGSZB a maga részéről felhívja a figyelmet arra, hogy az – összességében hatalmas összegeket kezelő – **közösségi intézmények számára „nem jelentős összeg” teljesen más jelentőségű** a civil társadalom azon része (beszállítók, tanácsadók, NGO-k stb.) számára, **amelynek mérete csekély**: 10.000 euró az EU számára talán nem képvisel jelentős összeget, azonban a kis- és közepes méretű civil társadalmi szereplők szemében tekintélyes összegnek minősülhet.

2.3 Ezzel kapcsolatban emlékeztetünk arra, hogy a rendelettervezetre vonatkozó előzetes jelentésben az Európai Bizottság többek között kimondja: *„a javasolt változtatások eleget tesznek a következőknek (...) megerősítik az EU pénzügyi érdekeinek védelmét a csalással és a törvénytelen tevékenységekkel szemben”*. Más szavakkal és eltérő nézőpontból az EU számviteli szabályainak hozzá kell

(vagy kellene) járulniuk a piac „erkölcsösség tételéhez”, elrettentve azokat, akik vissza akarnak élni ezen szabályok „rugalmasságával”. Az EGSZB tudatában van annak, hogy az aprólékos és bonyolult számviteli ellenőrzések terhesek az EU számára, azonban úgy véli, hogy az adminisztratív költségek csökkentésének jogos szándéka nem vezethet szélsőségesen engedékeny vagy túlságosan egyszerűsítő megoldásokhoz. Ahogyan az OLAF jelentéseiből kitűnik, csalások minden szinten előfordulnak. Az EGSZB ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy az Európai Bizottság talán értékes – és megfelelő szabályokká alakítható – tanulságokkal gazdagodhatott volna, ha a KR új szövegének megalkotása során kikéri az OLAF véleményét.

2.3.1. Mindezek előrebocsátásával az EGSZB tudomásul veszi a civil társadalmi szervezetek által kihangsúlyozott igényt a hatékonyság, gazdaságosság és a felelősség közötti egyensúly megteremtésére vonatkozóan, amely nem veszélyeztetheti a támogatást nyújtó és a támogatásban részesülő közötti partnerség elvét, valamint nem akadályozza az esetleges innovatív fejlesztéseket és a közpénzek körültekintő felhasználását. Az EGSZB egyetért ennek szükségességével, azonban hangsúlyozza, hogy a közpénzek felhasználásának alapelvei – az átláthatóság, a felhasználás hatékonysága és a beszámolási kötelezettség – semmi esetre sem sérülhetnek.

2.4 Egy másik említésre méltó megjegyzés szerint „[a] szabályok túl gyakori vagy megfelelő indokolás nélküli megváltoztatása negatív hatást gyakorolhat a kedvezményezettekre vagy az Európai Unióról kialakult képre”. Ezzel az állásponttal csak egyetérteni lehet, azonban enyhítendő azzal a megfontolással, hogy az új szabályok indokoltak lehetnek azokban a szektorokban, amelyekben gyakrabban fordulnak elő csalások. Ebben az esetben is hasznos javaslatokat meríthetünk az OLAF jelentéseiből.

3. Különleges észrevételek

3.1 Az EU követeléseinek behajtását illetően (72-73a cikk), az új KR előírja, hogy az Európai Unió követeléseire az igazságügyi együttműködés keretében megfelelő irányelvekkel már elfogadott eszközök is legyenek érvényesek, és előírja a tagállamok számára, hogy az EU követeléseinek behajtására a nemzeti adóügyi követelések esetén alkalmazandó kiváltságokat alkalmazzák. Noha tudatában vagyunk annak, hogy a rendelet minden tagállamban közvetlenül alkalmazandó, az EGSZB felveti a kérdést, hogy ez a jogszabály nem igényli-e a nemzeti jogalkotás módosítását, különösen a csődtörvények tekintetében, amelyek általában előírják a (nemzeti) adókövetelések kiváltságait, azonban nem tesznek említést az EU-val szemben fennálló követelésekről. Hogy harmadik személyekkel szemben kényszerítő erővel bírjanak, a nemzeti jogszabályoknak tartalmazniuk kell valamennyi típusú kiváltságot.

3.2 A közbeszerzésekről 2004-ben elfogadott új EK irányelv szükségessé teszi, hogy az új KR-javaslat igazodjon az új szabályokhoz; az Unió már 2002-ben elfogadta a tagállamokban hatályos, közbeszerzésekre vonatkozó irányelvet. Az EGSZB nem ítéli szükségesnek a véleménynyilvánítást a már elfogadott szabályokat illetően, amelyek megfelelőségéről csak a tapasztalat segítségével bizonyosodhatunk meg, illetve kapha-

tunk útmutatásokat arra vonatkozóan, hogy szükség van-e esetleges módosításokra.

3.2.1 Fel szeretnénk hívni a figyelmet a következő szempontokra: a 95. cikkhez illesztett bekezdés előírja **kettő vagy több intézmény közös adatbázisának létrehozását**, mégpedig a kizárt pályázók azonosítása céljából (93-94. cikk). Kívánatos lenne egy központosított (nem az egyes intézményekre korlátozó) adatbank létrehozása, azonban az Európai Bizottság csupán arról szól, hogy elő kell írni annak a lehetőségét, hogy két vagy több intézmény megoszthassa egymással a rendelkezésre álló adatokat. Az EGSZB általánosságban egyetért az adatbankok hasznosságát illetően, azonban felmerül a kérdés, hogy a konkrét esetben az eredmények indokoltá tennék-e az egyesítés költségeit, mivel az egyes intézmények ügyfelei nagyrészt eltérőek, és az adatgyűjtés követelményei sem mindig azonosak.

3.3 Egy másik, bizonytalanságot ébresztő tényező a **kizárás jelentő okokkal** kapcsolatos (93. cikk), amelyek között megemlítik a „**jogerőre emelkedett ítéletek**” révén **kiszabott büntetéseket**. A jogszabályt a tagállamok legnagyobb részében hatályban lévő törvények és Alkotmány által meghatározott elvek tiszteletben tartásával alkották meg, ilyen értelemben tehát megtámadhatatlan; az EGSZB rámutat azonban arra, hogy egyes tagállamokban egy „elsőfokú” ítélet (bíróság) elleni fellebbezési eljárások két további ítélkezési fokon mehetnek keresztül (fellebbviteli bíróság, semmítőszék), és egy ítélet csak akkor minősül „véglegesnek”, amikor már valamennyi fellebbezési lehetőség kimerült. Az ítélkezési fokok között hosszú idő telhet el, eközben **egy első- vagy másodfokú ítélet, még ha nyilvánvalóan megalapozott is, nem tekinthető jogilag érvényes kizárási oknak**. A gyakorlatban a felelősök feladata, hogy a közbeszerzési eljárások vagy szerződések odaítélése során **a lehető legnagyobb gondossággal járjanak el**, azonban nem mindig könnyű – különösen bizonyos esetekben – olyan döntéseket hozni, amelyek tiszteletben tartják a törvényt, ugyanakkor kellően elővigyázatosak is.

3.3.1 A fenti rendelkezés – noha megtámadhatatlan – széles teret hagy a bizonytalanságnak; ezenkívül úgy tűnik, hogy a következő 93.1 cikk b) bekezdésével kapcsolatban következtetései probléma vetődik fel, amely utóbbi bekezdés előírja, hogy a versenytárgyalásról kizárandók mindazok, „akikkel szemben a 96. cikk szerinti **közigazgatási szankció alkalmazása van folyamatban**”. A közigazgatási szankció alkalmazása ellen közigazgatási vagy bírósági úton mindenkor fellebbezéssel lehet élni, az idézett szövegrész azonban azt sugallja, hogy a közigazgatási szankció **végleges**, még akkor is, ha alkalmazása még folyamatban van. A két rendelkezés összevetése kétségeket ébreszt az azok alapjául szolgáló logikai és jogi követelményeket illetően: egyrészt a 93.1.a) cikk megengedi, hogy a súlyos vétségek „vélelmezett” elkövetői **végleges** elítélésükig élvezzék az ártatlanság vélelmét, míg a 93.1.b) cikk értelmében az **alkalmazás alatt álló** (tehát fellebbezhető) közigazgatási szankciók **azonnali kizárára** adnak okot. Az EGSZB **nem a 93.1.b) cikk rugalmasabbá tételét kéri, hanem inkább azt, hogy találjunk olyan kiegészítő követelményt, amely kevésbé „nyitottá” teszi a 93.1.a) cikket**.

3.4 A **támogatásokra** vonatkozó fejezet (108. és következő cikkek) megkülönböztetett figyelmet érdemel, nem csupán a téma kényes volta miatt, hanem azért is, mert a közpénzek különböző kedvezményezettnek sokasága részére a lehető legkülönbözőbb jogcímenek való folyósítása kiválthatja a közvélemény kritikáját. Ezen kritikák lehetnek többé vagy kevésbé indokoltak, azonban gyakran az **átláthatóság** vélt vagy valós hiányából erednek, ekként fogva fel a **jogszabályok és azok alkalmazási követelményei megértésével kapcsolatos nehézségeket** is. El kell ismernünk továbbá, hogy egyáltalán nem könnyű rendelkezéseket alkotni egy ennyire változatos és sok formát öltő terület szabályozására, ahol az esetek nehezen vezethetők vissza pontos sémákra. Az átláthatóság (amelyet főként a fogalmak és a nyelvezet világosságaként fogunk fel) jelenti tehát az adminisztráció legnagyobb garanciáját mérlegelési jogköre széles határaiból következő felelőségekkel szemben.

3.4.1 A megértési nehézségek egyik példjaként említhetjük a 109. cikk egyik részét, amelynek (2) bekezdése kimondja, hogy „**a támogatások célja vagy hatása nem lehet a nyereség termelése**”, míg a következő (3) bekezdés c) pontja szerint „**a (2) bekezdés nem alkalmazható az alábbiakra: (...)olyan fellépések, amelyek célja a kedvezményezett pénzügyi kapacitásának megerősítése vagy bevétel képzése.**” A „nyereség” és a „bevétel” közötti különbség elmosódik: az EGSZB kívánatosnak tartaná, ha a rendelkezés megfogalmazását – mind annak formáját, mind tartalmát illetően – pontosítanák.

3.4.2 A 109.2 cikk d) pontja kimondja, hogy a **nyereségtermelés tilalma alóli mentesítés a csekély értékű támogatásokra** is alkalmazandó, amennyiben azok (113a cikk, (1) bekezdés, c) és d) pont) **átalányösszeg** vagy **fix kamatozású finanszírozás** formájában kerülnek folyósításra. A „csekély értékű” vagy „nem jelentős” fogalmára vonatkozóan az EGSZB utal az előző 2.2 pontban szereplő észrevételekre: szükségesnek tűnik **egyensúlyt** találni az EU számára „csekély érték”, valamint a támogatások kedvezményezettjei számára „szubjektívan jelentős érték” fogalma között. A kérdést mindenképpen meg kell oldani, és a KR-ben, nem pedig a VSZ-ban megtalálni a helyét.

3.4.3 Szintén a támogatások – különösen a csekély értékűek – kapcsán a KR egyik része sem tesz említést a **beszámolási kötelezettségről**, sem pedig a kapott összegek tényleges felhasználásával kapcsolatos jelentés bemutatására vonatkozó bármely kötelezettségről. Az EGSZB tudomásul veszi az Európai Bizottság az adminisztratív költségek csökkentésére irányuló szándékát, de nem fogadhatja el azt, hogy közpénzeket folyósítsanak a későbbi felhasználásukra vonatkozó bármely információ nyújtása nélkül. Elő kellene írni a **beszámoló**

szűrőpróbaszerű ellenőrzését, valamint szankciók kiszabását azok terhére, akik nem nyújtanak be beszámolót, legalább a közügy egészséges kezelése elvének megszilárdítása céljából.

3.4.4 A 114. cikk is tartalmaz néhány megfontolandó megjegyzést. A (4) bekezdés kimondja, hogy „**az engedélyezésre jogosult tisztviselő hatékony, arányos és visszatartó jellegű adminisztratív vagy pénzügyi szankciókat róhat ki a pályázókra**”, mégis jogosan vetődik fel a kérdés, hogy milyen **garanciákat** nyújtanak a támogatások kedvezményezettjei (akik jellemzőik vagy vagyoni viszonyaik tekintetében sok esetben teljesen eltérnek a versenytárgyalást kiírók vagy megbízók viszonyaitól) arra vonatkozóan, hogy meg képesek-e vagy meg szándékoznak-e felelni a szankciókból eredő kötelezettségeknek. Az EGSZB véleménye szerint szükséges lenne – a bármely tagállam területén székhellyel rendelkező pályázók esetében –, hogy maga a tagállam közvetítse a kérelmeket és szolgáltatson garanciát az esetleges adminisztratív szankciókból vagy pénzbüntetésekben eredő kötelezettségek teljesítésére vonatkozóan.

4. Záró következtetések

4.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság által az új költségvetési rendeletről szóló javaslatban elfogadott irányvonalal, különösen ami a centralizált előzetes ellenőrzések megszüntetését illeti, valamint helyettesítésüket a már elfogadott projektek kifizetéseinek jóváhagyása előtt végrehajtandó ellenőrzésekkel.

4.2 Másrészt az EGSZB szerint óvatosan kell eljárni a számos intézmény pénzügyi szolgálataitól érkező kérelmek elfogadását illetően, amelyek a szerződéses és a „szerény összegű” támogatások különböző formáinak és ellenőrzéseinek egyszerűsítésére vagy megszüntetésére irányulnak. Noha osztjuk azt a véleményt, hogy az ellenőrzések költségesek, tehát jelentős erőforrásokat és hosszabb határidőket igényelnek; úgy véljük, hogy a költségek csökkentésére irányuló szándékot – amellyel csak egyetérthetünk –, fékeznie kellene az ellenkező előjelű aggodalomnak: azaz ne keltsük az európai polgárokban és társadalmi szereplőkben azt a benyomást, hogy felületes és hanyag módon kezeljük a „kis” összegeket.

4.3 A civil társadalmi szervezetek azt kérik, hogy a KR bármely felülvizsgálatára az Európai Bizottsággal való konzultáció keretében kerüljön sor, a kölcsönös megértés elvét követve és szem előtt tartva a felelősségteljes pénzügyi gazdálkodás szükségességét. Az EGSZB támogatja ezt a kérést, azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a döntéshozatalnál nem sérülhet a közpénzek egészséges és átlátható módon való kezelésének követelménye.

Brüsszel, 2005. október 26.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND