

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 1/2013

относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации и относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 по отношение на финансирането на европейските политически партии

(съгласно членове 287 и 322 от ДФЕС)

(2013/С 67/01)

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 287 и 322 от него,

като взе предвид предложенията от Европейската комисия ⁽¹⁾,

като взе предвид исканията на Европейския парламент за становище, получени от Палатата на 5 ноември 2012 г. и 25 януари 2013 г.,

като взе предвид полученото от Палатата на 11 октомври 2012 г. искане на Съвета за становище,

като има предвид, че:

- (1) Предложенията на Комисията имат за цел да се повиши видимостта, признаването, ефективността, прозрачността и управленската отговорност на европейските политически партии и фондации.
- (2) През 2012 г. общо 13 политически партии и 12 политически фондации на европейско ниво са получили финансиране от общия бюджет на Европейския съюз (наричан по-долу „бюджет на ЕС“) ⁽²⁾. На политическите

⁽¹⁾ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации (СОМ(2012) 499 окончателен от 12 септември 2012 г.); и предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 по отношение на финансирането на европейските политически партии (СОМ(2012) 712 окончателен от 29 ноември 2012 г.).

⁽²⁾ Вж. раздел I: Парламент/Разходи/Статии 402 и 403 от общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2012 година (ОВ L 56, 29.2.2012 г., стр. 1).

партии се предоставя финансиране от 2004 г. ⁽³⁾ насам, а политическите фондации започват да получават средства през 2007 г. ⁽⁴⁾ Финансирането се осъществява от Европейския парламент.

- (3) Понастоящем финансирането от бюджета на ЕС е най-големият източник на приходи за европейските политически партии и фондации. Други възможни източници на финансиране са вноските от членовете, даренията, заемите и приходите от икономическа дейност.
- (4) Съгласно действащото понастоящем законодателство ⁽⁵⁾ европейските политически партии и свързаните с тях фондации нямат еднакъв правен статут съгласно правото на ЕС — съществуват няколко различни правни форми в зависимост от държавата, където са базирани партиите или фондацииите.
- (5) Предложението за регламент относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации (наричано по-нататък „предложение за регламент относно статута“) предоставя на тези организации европейски правен статут. В бъдеще регистрацията на такъв статут от Европейския парламент ще бъде условие за получаване на средства от бюджета на ЕС.

⁽³⁾ Съгласно данни от март 2012 г., публикувани от Европейския парламент, отпуснатите на европейските политически партии суми са се увеличили от 4,65 милиона евро през 2004 г. на 18,90 милиона евро през 2012 г.

⁽⁴⁾ За периода от октомври 2007 г. до август 2008 г. Европейската комисия е отпуснала безвъзмездни финансови средства на европейски политически фондации по пилотен проект. Съгласно данни от март 2012 г., публикувани от Европейския парламент, отпуснатите суми са се увеличили от 6,69 милиона евро през 2009 г. на 11,96 милиона евро през 2012 г.

⁽⁵⁾ Регламент (ЕО) № 2004/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно статута и финансирането на политическите партии на европейско равнище (ОВ L 297, 15.11.2003 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 1524/2007 (ОВ L 343, 27.12.2007 г., стр. 5).

- (6) Освен това предложението за регламент относно статута съдържа правила, засягащи управлението и вътрешнопартийната демокрация, финансирането от бюджета на ЕС, даренията и вноските, правилата за счетоводна отчетност и контрол, както и задълженията за докладване и санкциите.
- (7) Предложението за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 по отношение на финансирането на европейските политически партии (наричано по-нататък „предложение за изменение на Финансовия регламент“) има за цел да се преустанови прилаганата понастоящем система за финансово подпомагане на европейските политически партии чрез безвъзмездни финансови средства от бюджета на ЕС ⁽¹⁾. Европейският парламент е отправил редица препоръки за промени в тази система ⁽²⁾. Комисията предлага в бъдеще европейските политически партии да получават финансиране под формата на „вноски“. Предложението предвижда да отпадне изискването да се представят годишна работна програма и прогнозен оперативен бюджет. Европейските политически партии ще трябва да обосновават пост фактум правилното използване на средствата на Съюза,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

КОНТЕКСТ

1. Европейските политически партии и фондации не са органи, създадени от Съюза по смисъла на член 287, параграф 1 от ДФЕС, и поради това не са обект на извършвания от Палатата одит ⁽³⁾. Въпреки това, поради факта, че те получават финансиране от бюджета на ЕС, Палатата има правомощия да извършва одит въз основа на документни проверки и посещения на място в техните офиси.

2. Средствата, които европейските политически партии и фондации получават от източници, различни от бюджета на ЕС, не подлежат автоматично на одит от Палатата. Като се има предвид обаче взаимодействието между финансирането от ЕС и финансирането от други източници, може да възникне необходимост Палатата да разгледа и средствата от други източници при своята одитна дейност.

В ПРЕДЛОЖЕНАТА НОРМАТИВНА РАМКА ИМА НЯКОИ СЕРИОЗНИ ПРОПУСКИ

3. Палатата признава, че предложенията на Комисията са насочени към премахване на редица недостатъци в прилаганите

понастоящем разпоредби. Следва да се преодолеят обаче и някои други проблеми, за да се насърчи европейската политическа култура на независимост, отчетност и отговорност, да се засили контролът и да се избегнат потенциални злоупотреби с правилата за финансиране.

Дарения

4. Палатата отбелязва, че предложеното определение на термина „дарение“ ⁽⁴⁾ е формулирано прекалено тясно. Вследствие на това в него не са включени всички видове операции, които могат да предоставят икономически предимства на европейските политически партии и фондации, което оставя възможност те да заобикалят изискванията за прозрачност и максимално допустимите суми ⁽⁵⁾.

5. В настоящия си вид предложението за регламент относно статута не предвижда изрични разпоредби за даренията от физически или юридически лица, които предоставят стоки и услуги на институциите на ЕС или на други публични органи, участващи в управлението на средства от ЕС.

6. Предложението за регламент относно статута регулира даренията за европейските политически партии и свързаните с тях европейски политически фондации. Не се предлагат обаче правила относно даренията за организации, които пряко или непряко са свързани с европейски политически партии или фондации или по някакъв начин се намират под техния ефективен контрол ⁽⁶⁾.

7. Предложението за регламент относно статута не урежда изрично даренията от частни субекти ⁽⁷⁾, базирани в държави членки извън ЕС, или от международни организации. То забранява единствено дарения от публични органи от трети държави и предприятия, контролирани от тези публични органи ⁽⁸⁾.

8. Съгласно предложението на Комисията даренията от публични органи на държавите членки на ЕС за европейски политически партии и фондации не се изключват ⁽⁹⁾. Ако е необходимо да се запази тази възможност, следва да се установят ясни правила за използването ѝ.

⁽¹⁾ Вж. член 125 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

⁽²⁾ Вж. Резолюция на Европейския парламент от 6 април 2011 г. относно прилагането на Регламент (ЕО) № 2004/2003 относно статута и финансирането на политическите партии на европейско равнище, по-специално точки 15, 16 и 20 от нея (ОВ С 296 Е, 2.10.2012 г., стр. 46).

⁽³⁾ По-специално, Палатата не изготвя специфични годишни доклади за европейските политически партии и фондации.

⁽⁴⁾ Член 2, параграф 7 от предложението за регламент относно статута гласи: „[...] „дарение“ означава дарения на финансови средства и други дарения в натура (стоки или услуги), които предоставят икономическо предимство на съответната европейска политическа партия или фондация“.

⁽⁵⁾ Например чрез договори за строителни дейности, възложени на организация под контрола на дадена политическа партия, при които изплатената сума не е пропорционална на извършените услуги.

⁽⁶⁾ Като например изследователски институти или издателства.

⁽⁷⁾ Включително неправителствени организации.

⁽⁸⁾ Вж. член 15, параграф 5, буква г) от предложението за регламент относно статута.

⁽⁹⁾ Вж. член 15, параграф 5 от предложението за регламент относно статута.

Вноски

9. Правилата за вноските от членовете на политическите партии и фондации⁽¹⁾ не следват напълно принципите, приложими за даренията. Предложението за регламент относно статута ограничава размера на даренията до стойност от 25 000 евро на година на дарител, но не поставя горна граница за отделните вноски от членовете на политическите партии или фондации.

Заеми

10. Комисията не предлага никакви правила по отношение на заемите, техните източници, ред и условия. Без подобни разпоредби съществува риск правилата за даренията и вноските да бъдат заобиколени чрез получаване на заеми при особено благоприятни условия.

Санкции

11. При нарушаване на правилата следва да се налагат ефективни, съразмерни и възпиращи санкции. Съгласно предложението за регламент⁽²⁾ максималният размер на глобите не може да надхвърля 10 % от годишния бюджет на съответната партия или фондация за годината на налагане на санкцията. Европейският парламент определя размера на глобата, като взема предвид редица параметри⁽³⁾. По отношение на нередностите, свързани с дарения и вноски, Палатата препоръчва възприемането на подход, който оставя по-малка свобода на преценка. Размерът на глобата следва да бъде кратно произведение на съответните нередовни суми, без да се определя максимална стойност.

12. Не се предвиждат санкции за физически лица или организации, които са извършили нередовно плащане към партия или фондация. Съгласно предложението за регламент относно статута, всички нередовно предоставени суми следва да бъдат върнати на извършилите плащанията лица или организации.

13. Палатата приветства факта, че предложението за регламент относно статута предвижда задължително налагане на глоби, ако някой от органите, упълномощени да извършват одит или проверки на бенефициенти на средства от общия бюджет на Европейския съюз, установи неточности в годишните им финансови отчети⁽⁴⁾. Палатата препоръчва задължително налагане на административни и финансови санкции и в случаите, когато на Европейският парламент или Палатата не бъде предоставена възможност да упражнят одитните си правомощия.

Преки дарения за кандидати или избрани представители

14. На последно място Палатата иска да насочи вниманието към необходимостта правилата относно финансирането на

политическите партии да се прилагат *mutatis mutandis* към финансирането на кампаниите на отделните кандидати в изборите за Европейски парламент или на избраните представители. Това ще намали риска разпоредбите относно финансирането на политическите партии да бъдат заобиколени чрез преки дарения за кандидатите или избраните представители.

15. Поради правни съображения не е възможно подобни правила да бъдат въведени чрез законодателно предложение от Комисията въз основа на член 224 от ДФЕС. Въпросите, свързани с изборите за Европейски парламент и изпълнението на задълженията на членовете на Европейския парламент, се уреждат от член 223 от ДФЕС. Въз основа на тази разпоредба Европейският парламент разполага с правомощия да изготви законодателно предложение за въвеждане на необходимите правила, например чрез включването им в Акта за избиране на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори⁽⁵⁾. Понастоящем член 4 от този акт предоставя на всяка държава членка възможност да установи максимална стойност за разходите, свързани с предизборните кампании на кандидатите.

УСЛОВИЯТА ЗА ДОПУСТИМОСТ ЗА ФИНАНСИРАНЕ ОТ ЕС И НЯКОИ ДРУГИ КЛЮЧОВИ ПОНЯТИЯ СЛЕДВА ДА СЕ ДЕФИНИРАТ ПО-ПРЕЦИЗНО

16. Член 8 от действащия понастоящем регламент определя естеството на разходите на европейските политически партии, които могат да бъдат финансирани от бюджета на ЕС. Тези разходи включват „административни разходи и разходи, свързани с техническа помощ, заседания, проучвания, международни мероприятия, курсове за обучение, информация и публикации“. В предложението на Комисията не е включено подобно определение, въпреки че то би предоставило полезни насоки на Европейския парламент при публикуването на покани за събиране на предложения за вноски. Разпоредбите в тази насока, предвидени в предложението за изменение на Финансовия регламент, не са достатъчно прецизни⁽⁶⁾. Предложението за изменение на Финансовия регламент следва също така ясно да регламентира, че европейските политически партии, които получават финансиране от общия бюджет, не могат да получават други средства от бюджета.

17. Член 2 от предложението за регламент относно статута съдържа ограничен брой определения на термините, използвани в текста. В интерес на яснотата и правната сигурност следва да се включат⁽⁷⁾ определения и за следните термини: „разпоредител с бюджетни кредити“, „годишен бюджет“ на политическите партии и фондацииите⁽⁸⁾, „годишни подлежащи на възстановяване разходи“ „годишни допустими разходи“, „компетентни национални органи“ и „вноски“ от членове на политическите партии и фондации.

⁽³⁾ ОВ L 278, 8.10.1976 г., стр. 5.

⁽⁶⁾ Вж. членове 204б и 204г от предложението за изменение на Финансовия регламент. Член 204б, параграф 1 постановява, че вноските „се използват само за възстановяване на процент от оперативните разходи на европейските политически партии, пряко свързани с целите на тези партии“.

⁽⁷⁾ Където е подходящо — чрез препратки към други актуални законодателни актове.

⁽⁸⁾ При липсата на определение за „годишен бюджет“ не е възможно да се провери дали е спазено изискването вноските от членовете на европейските политически партии и фондации да не надвишават 40 % от техния годишен бюджет.

⁽¹⁾ Вж. член 15, параграфи 7 и 8 и член 24, параграф 1, буква е) от предложението за регламент относно статута.

⁽²⁾ Вж. член 22 от предложението за регламент относно статута.

⁽³⁾ По-специално тежестта, продължителността, както и повторното извършване на нарушението, изминалото време, наличието на умисъл или степента на небрежност.

⁽⁴⁾ Вж. член 22, параграф 2, буква в) от предложението за регламент относно статута.

НЕОБХОДИМА Е ЗАСИЛЕНА УПРАВЛЕНСКА ОТГОВОРНОСТ**Отчети и задължения за докладване**

18. Член 19 от предложението за регламент относно статута изисква политическите партии и фондации да представят своите годишни финансови отчети в съответствие с приложимото право в държавата членка, в която е тяхното седалище ⁽¹⁾. С цел по-голяма съпоставимост и прозрачност, препоръчително е да се въведе стандартизирано представяне на отчетите на основата на текущо начисляване и задължения за подробно докладване, като се използва задължителен модел, приложим за всички политически партии и фондации, независимо от действащото право в държавата членка, в която е тяхното седалище.

19. Освен това в член 19 следва да се постанови, че отговорните за външния одит лица се избират и упълномощават от Европейския парламент, който също така изплаща техните възнаграждения. Това ще спомогне да се осигури последователност при изпълнението на външния одит и ще улесни мониторинга на тази дейност ⁽²⁾.

Разпоредба относно одитните правомощия на Палатата

20. Одитните правомощия на Палатата произтичат пряко от първичното законодателство, по-специално член 287 от ДФЕС, и не могат да бъдат променяни или ограничавани от вторичното законодателство. Палатата счита, че в текста на член 20 от предложението за регламент относно статута следва да се включи обща формулировка, в която да се споменават нейните правомощия, за да се поясни, че одитните механизми, предвидени от предложението, се прилагат, без да ограничават тези правомощия.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 7 февруари 2013 г.

За Сметната палата
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

⁽¹⁾ Годишните финансови отчети се внасят в регистъра на Европейския парламент и в компетентните национални органи в държавите членки.

⁽²⁾ Палатата отбелязва, че през 2012 г. Европейският парламент публикува покана за представяне на предложения за избор на един външен одитор за всички европейски политически партии и фондации.