

III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 1/2013

referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind statutul și finanțarea partidelor politice europene și a fundațiilor politice europene și la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 în ceea ce privește finanțarea partidelor politice europene

(prezentat în temeiul articolelor 287 și 322 TFUE)

(2013/C 67/01)

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolele 287 și 322,

având în vedere propunerile Comisiei ⁽¹⁾,

având în vedere solicitările înaintate de Parlamentul European în vederea formulării unui aviz, solicitări primite de Curte la 5 noiembrie 2012, respectiv la 25 ianuarie 2013,

având în vedere solicitarea înaintată de Consiliu în vederea formulării unui aviz, solicitare primită de Curte la 11 octombrie 2012,

întrucât:

(1) Obiectivul propunerilor Comisiei este de a spori vizibilitatea, recunoașterea, eficiența, transparența și responsabilizarea partidelor și a fundațiilor politice europene.

(2) În 2012, un număr total de 13 partide politice și 12 fundații politice de la nivel european au beneficiat de finanțare de la bugetul general al Uniunii Europene (denumit în continuare „bugetul UE”) ⁽²⁾. Partidele

politice beneficiază de finanțare din anul 2004 ⁽³⁾, în timp ce finanțarea fundațiilor politice a început în 2007 ⁽⁴⁾. Fondurile sunt administrate de Parlamentul European.

(3) În prezent, finanțarea de la bugetul UE reprezintă o departe principala sursă de venituri pentru partidele și pentru fundațiile politice europene. Alte surse posibile de finanțare sunt contribuțiile din partea membrilor, donațiile, împrumuturile și veniturile realizate din activități economice.

(4) Legislația UE aflată în vigoare în prezent ⁽⁵⁾ nu prevede un statut juridic uniform pentru partidele politice europene și pentru fundațiile afiliate acestora. Există o serie de forme juridice diferite, în funcție de țara în care își are sediul partidul sau fundația.

(5) Propunerea de regulament privind statutul și finanțarea partidelor politice europene și a fundațiilor politice europene (denumită în continuare „propunerea de regulament privind statutul”) conferă acestor organisme o personalitate juridică europeană. În viitor, înregistrarea cu acest statut de către Parlamentul European va reprezenta o condiție prealabilă pentru primirea de fonduri de la bugetul UE.

⁽¹⁾ Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind statutul și finanțarea partidelor politice europene și a fundațiilor politice europene [COM(2012) 499 final din 12 septembrie 2012] și propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 în ceea ce privește finanțarea partidelor politice europene [COM(2012) 712 final din 29 noiembrie 2012].

⁽²⁾ A se vedea secțiunea I: Parlamentul/Cheltuieli/articolele 402 și 403 din bugetul general al Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2012 (JO L 56, 29.2.2012, p. 1).

⁽³⁾ Potrivit datelor din luna martie 2012 publicate de Parlamentul European, sumele alocate partidelor politice europene au crescut de la 4,65 milioane de euro în 2004 la 18,90 milioane de euro în 2012.

⁽⁴⁾ În perioada octombrie 2007-august 2008, Comisia Europeană a atribuit granturi fundațiilor politice europene în cadrul unui proiect-pilot. Potrivit datelor din luna martie 2012 publicate de Parlamentul European, sumele alocate au crescut de la 6,69 milioane de euro în 2009 la 11,96 milioane de euro în 2012.

⁽⁵⁾ Regulamentul (CE) nr. 2004/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind statutul și finanțarea partidelor politice la nivel european (JO L 297, 15.11.2003, p. 1), modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1524/2007 (JO L 343, 27.12.2007, p. 5).

- (6) Mai mult, propunerea de regulament privind statutul conține norme privind guvernanța și democrația internă, finanțarea de la bugetul UE, donațiile și contribuțiile, mecanismele de răspundere și de control, precum și obligațiile de raportare și sancțiunile.
- (7) Propunerea de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 în ceea ce privește finanțarea partidelor politice europene (denumită în continuare „propunerea de modificare a Regulamentului financiar”) vizează să pună capăt sistemului actual de sprijin financiar pentru partidele politice europene bazat pe granturi de la bugetul UE ⁽¹⁾. Parlamentul European a formulat o serie de recomandări cu privire la introducerea de modificări în cadrul acestui sistem ⁽²⁾. Comisia propune ca, în viitor, partidele politice europene să beneficieze de sprijin sub formă de „contribuții” și să se elimine obligația de a prezenta programe anuale de activitate și bugete de funcționare estimate. Partidele politice europene ar trebui să justifice *ex post* utilizarea eficientă a fondurilor Uniunii,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

CONTEXT

1. Partidele și fundațiile politice europene nu sunt organe înființate de Uniune în sensul articolului 287 alineatul (1) TFUE și, ca atare, nu fac obiectul auditului Curții ⁽³⁾. Totuși, în măsura în care acestea beneficiază de finanțare de la bugetul UE, Curtea are competența de a efectua audituri bazate pe examinarea documentelor și pe vizite la fața locului la sediile acestora.

2. Fondurile pe care partidele și fundațiile politice europene le primesc din alte surse decât bugetul UE nu fac în mod automat obiectul auditului Curții. Cu toate acestea, din cauza interacțiunii dintre finanțarea UE și finanțarea din alte surse, Curtea poate fi nevoită să examineze și această din urmă categorie în cadrul activității sale de audit.

EXISTĂ CÂTEVA LACUNE CONSIDERABILE ÎN CADRUL LEGISLAȚIEI PROPUSE

3. Curtea recunoaște că propunerile Comisiei răspund la o serie de deficiențe existente la nivelul dispozițiilor aflate în

⁽¹⁾ A se vedea articolul 125 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (JO L 298, 26.10.2012, p. 1).

⁽²⁾ A se vedea Rezoluția Parlamentului European din 6 aprilie 2011 referitoare la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 2004/2003 privind statutul și finanțarea partidelor politice la nivel european, în special punctele 15, 16 și 20 (JO C 296 E, 2.10.2012, p. 46).

⁽³⁾ În special, Curtea nu elaborează rapoarte anuale specifice cu privire la partidele și la fundațiile politice europene.

vigoare în prezent. Cu toate acestea, este necesar să se abordeze anumite aspecte suplimentare, pentru a se încuraja o cultură politică europeană bazată pe independență, pe răspundere și pe responsabilitate, precum și pentru a se consolida controlul și a se evita posibilele abuzuri privind normele de finanțare.

Donațiile

4. Curtea remarcă faptul că definiția propusă pentru termenul „donație” ⁽⁴⁾ este formulată într-un mod prea restrictiv. În consecință, aceasta nu acoperă toate tipurile de tranzacții care pot aduce avantaje economice partidelor și fundațiilor politice europene, dându-le acestora posibilitatea de a eluda cerințele de transparență și pragurile maxime ⁽⁵⁾.

5. În forma sa actuală, propunerea de regulament privind statutul nu reglementează în mod specific donațiile din partea unor persoane fizice sau juridice care furnizează bunuri și servicii instituțiilor UE sau altor autorități publice implicate în gestionarea fondurilor UE.

6. Propunerea de regulament privind statutul reglementează donațiile către partidele politice europene și către fundațiile politice europene afiliate acestora. Nu se propun însă norme cu privire la donațiile către entitățile care au o legătură, directă sau indirectă, cu partidele sau cu fundațiile politice europene sau care se află, într-un alt mod, sub controlul efectiv al acestora ⁽⁶⁾.

7. Propunerea de regulament privind statutul nu reglementează în mod specific donațiile din partea entităților private ⁽⁷⁾ care au sediul în țări terțe sau din partea organizațiilor internaționale. Propunerea interzice doar donațiile din partea autorităților publice din țări terțe și a întreprinderilor controlate de aceste autorități publice ⁽⁸⁾.

8. Potrivit propunerii Comisiei, donațiile din partea autorităților publice din statele membre ale UE către partidele politice europene și către fundațiile politice europene nu sunt excluse ⁽⁹⁾. În cazul în care este necesar să se mențină această posibilitate, ar trebui să fie stabilite norme clare în acest sens.

⁽⁴⁾ Articolul 2 alineatul (7) din propunerea de regulament privind statutul prevede următoarele: „donație» înseamnă alocări sub formă de numerar și alte donații în natură (bunuri sau servicii) care constituie un avantaj economic pentru partidul politic european sau pentru fundația politică europeană în cauză”.

⁽⁵⁾ De exemplu, prin intermediul unor contracte de servicii atribuite unei entități aflate sub controlul unui partid politic, atunci când suma plătită depășește cu mult valoarea serviciului prestat.

⁽⁶⁾ De exemplu, institutele de cercetare sau editurile.

⁽⁷⁾ Inclusiv organizațiile neguvernamentale.

⁽⁸⁾ A se vedea articolul 15 alineatul (5) litera (d) din propunerea de regulament privind statutul.

⁽⁹⁾ A se vedea articolul 15 alineatul (5) din propunerea de regulament privind statutul.

Contribuțiile

9. Normele privind contribuțiile acordate partidelor și fundațiilor politice de către membrii acestora⁽¹⁾ nu sunt complet aliniate la principiile care se aplică donațiilor. În timp ce propunerea de regulament privind statutul limitează donațiile la valoarea de 25 000 de euro pe an și pe donator, nu se stabilește niciun prag pentru contribuțiile individuale din partea membrilor partidelor și ai fundațiilor politice.

Împrumuturile

10. Comisia nu propune nicio normă privind împrumuturile, sursa acestora și termenii și condițiile în care pot fi acordate. În lipsa unor astfel de prevederi, există riscul ca normele privind donațiile și contribuțiile să fie eludate prin primirea de împrumuturi în condiții deosebit de avantajoase.

Sancțiunile

11. Încălcarea normelor ar trebui să conducă la aplicarea unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive. Potrivit propunerii de regulament⁽²⁾, cuantumul maxim al amenzii este limitat la 10 % din bugetul anual al partidului sau al fundației în cauză, corespunzător exercițiului în care s-a impus sancțiunea. Amenzile vor fi decise de Parlament, după luarea în considerare a mai multor parametri⁽³⁾. În ceea ce privește neregularitățile legate de donații și de contribuții, Curtea recomandă o abordare mai puțin discreționară. Cuantumul unei amenzi ar trebui să reprezinte un multiplu al cuantumurilor neconforme implicate, fără să existe un prag maxim.

12. Propunerea de regulament privind statutul nu prevede nicio sancțiune pentru persoanele sau pentru organismele care au efectuat plăți neconforme în favoarea unui partid sau a unei fundații. Într-adevăr, potrivit propunerii menționate, orice sume plătite cu încălcarea reglementărilor trebuie returnate celor care au efectuat astfel de plăți.

13. Curtea salută faptul că propunerea de regulament privind statutul prevede amenzi obligatorii atunci când unul dintre organismele autorizate să auditeze sau să efectueze controale asupra beneficiarilor de fonduri de la bugetul UE constată apariția unor inexactități în situațiile financiare anuale⁽⁴⁾. Curtea recomandă aplicarea unor sancțiuni administrative și financiare obligatorii și în cazurile în care Parlamentul European sau Curtea sunt împiedicate să își exercite prerogativele în materie de audit.

Donațiile directe către candidați sau către reprezentanți aleși

14. În final, Curtea atrage atenția asupra necesității introducerii unor norme privind finanțarea partidelor politice care

să se aplice mutatis mutandis în cazul finanțării campaniilor unor candidați individuali la alegerile europene sau ale unor reprezentanți aleși. Astfel, s-ar diminua riscul ca dispozițiile privind finanțarea partidelor politice să fie eludate prin acordarea de donații directe candidaților sau reprezentanților aleși.

15. Din considerente de ordin juridic, nu va fi posibilă prezentarea unor astfel de norme prin intermediul unei propuneri legislative a Comisiei formulate în temeiul articolului 224 TFUE. Aspectele referitoare la alegerile europene și la îndeplinirea îndatoririlor de către membrii Parlamentului European sunt reglementate de articolul 223 TFUE. În temeiul acestui din urmă articol, Parlamentul European are competența de a elabora o propunere legislativă care să conțină dispozițiile necesare, de exemplu pentru includerea acestora în Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct⁽⁵⁾. În prezent, articolul 4 din acest act prevede doar că fiecare stat membru poate decide stabilirea unui prag pentru cheltuielile de campanie ale candidaților.

CONDIȚIILE DE ELIGIBILITATE PENTRU FINANȚAREA ACORDATĂ DE UE ȘI ALTE CÂTEVA CONCEPTE-CHEIE AR TREBUI DEFINITE ÎN MOD MAI DETALIAT

16. Articolul 8 din regulamentul aflat în vigoare în prezent definește natura cheltuielilor efectuate de partidele politice europene care pot fi finanțate de la bugetul UE. Astfel de cheltuieli cuprind „cheltuielile administrative, precum și cheltuielile pentru asistență tehnică, reuniuni, cercetare, evenimente transfrontaliere, studii, informare și publicații”. Propunerile Comisiei nu mai conțin o astfel de definiție, deși aceasta ar putea furniza orientări utile pentru cererile de contribuții pe care urmează să le lanseze Parlamentul European. Dispozițiile în acest sens cuprinse în propunerea de modificare a Regulamentului financiar nu sunt suficient de clare⁽⁶⁾. Această propunere ar trebui de asemenea să clarifice faptul că partidele politice europene care primesc o contribuție de la bugetul general nu mai pot primi alte fonduri de la buget.

17. Articolul 2 din propunerea de regulament privind statutul prevede doar un număr limitat de definiții pentru termenii utilizați în cuprinsul textului. Din motive de claritate și de securitate juridică, ar trebui incluse definiții⁽⁷⁾ și pentru următorii termeni: „ordonator de credite”, „buget anual” al partidelor și al fundațiilor politice⁽⁸⁾, „costuri eligibile anuale”, „autorități naționale competente” și „contribuții” din partea membrilor partidelor și ai fundațiilor politice.

⁽⁵⁾ JO L 278, 8.10.1976, p. 5.

⁽⁶⁾ A se vedea articolele 204b și 204d din propunerea de modificare a Regulamentului financiar. Articolul 204b alineatul (1) prevede următoarele: „Contribuțiile sunt utilizate numai pentru a rambursa un procent din costurile de funcționare ale partidelor politice europene care sunt legate direct de obiectivele partidelor în cauză”.

⁽⁷⁾ După caz, prin trimiteri la alte acte legislative pertinente.

⁽⁸⁾ În lipsa unei definiții a „bugetului anual”, va fi imposibil să se verifice conformitatea cu norma potrivit căreia contribuțiile membrilor către partidele și către fundațiile politice europene nu trebuie să depășească 40 % din bugetele anuale ale acestora.

⁽¹⁾ A se vedea articolul 15 alineatele (7) și (8) și articolul 24 alineatul (1) litera (f) din propunerea de regulament privind statutul.

⁽²⁾ A se vedea articolul 22 din propunerea de regulament privind statutul.

⁽³⁾ În special gravitatea, durata și repetarea încălcării, timpul scurs și gradul de neglijență sau de intenție.

⁽⁴⁾ A se vedea articolul 22 alineatul (2) litera (c) din propunerea de regulament privind statutul.

ESTE NEVOIE DE O RĂSPUNDERE FERMĂ**Conturi și obligații de raportare**

18. Articolul 19 din propunerea de regulament privind statutul impune partidelor și fundațiilor politice să depună situații financiare anuale în conformitate cu legislația aplicabilă în statul membru în care își au sediul ⁽¹⁾. Pentru a ameliora comparabilitatea și transparența, ar fi preferabil să existe o prezentare a conturilor standardizată, pe bază de angajamente, precum și obligații de raportare detaliate, utilizându-se un model obligatoriu, care s-ar aplica tuturor partidelor și fundațiilor politice, indiferent care este legea aplicabilă în statul membru în care își au sediul.

19. Mai mult, articolul 19 ar trebui să prevadă că organismele însărcinate să efectueze auditul extern sunt selectate, mandatate și plătite de Parlamentul European. Aceasta ar contribui la asigurarea unei coerențe în realizarea funcției de audit extern și ar facilita monitorizarea acestei activități ⁽²⁾.

Prevederea referitoare la prerogativele de audit ale Curții

20. Prerogativele de audit ale Curții își au sursa directă în dreptul primar, în special în articolul 287 TFUE, și nu pot fi modificate sau limitate prin intermediul legislației secundare. Pentru a se clarifica faptul că mecanismele de audit prevăzute în propunerea de regulament privind statutul se aplică fără a se aduce atingere acestor prerogative, Curtea consideră că articolul 20 din propunerea de regulament ar trebui să conțină o trimitere generală la acestea.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 7 februarie 2013.

Pentru Curtea de Conturi
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

⁽¹⁾ Situațiile financiare anuale se depun la registrul Parlamentului European și la autoritățile naționale competente din statele membre.

⁽²⁾ Curtea remarcă faptul că, în 2012, Parlamentul European a demarat o licitație pentru a selecta același auditor extern pentru toate partidele și fundațiile politice europene.