

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 1/2013

o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij in o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 glede financiranja evropskih političnih strank

(v skladu s členoma 287 in 322 PDEU)

(2013/C 67/01)

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

zagotavlja od leta 2004 ⁽³⁾, financiranje političnih fundacij pa se je začelo leta 2007 ⁽⁴⁾. S sredstvi upravlja Evropski parlament.

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti členov 287 in 322 Pogodbe;

ob upoštevanju predlogov Komisije ⁽¹⁾,

(3) Financiranje iz proračuna EU je zdaj daleč največji vir prihodkov evropskih političnih strank in fundacij. Drugi mogoči viri financiranja so prispevki njihovih članov, donacije, posojila in dobiček iz gospodarske dejavnosti.

ob upoštevanju zahtev Evropskega parlamenta za mnenji, ki ju je Sodišče prejelo 5. novembra 2012 in 25. januarja 2013,

ob upoštevanju zahteve Sveta za mnenje, ki jo je Sodišče prejelo 11. oktobra 2012,

(4) Po veljavni zakonodaji ⁽⁵⁾ evropske politične stranke in z njimi povezane fundacije nimajo enotnega pravnega statusa po zakonodaji EU, temveč obstaja več različnih pravnih oblik glede na to, v kateri državi imajo sedež.

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Cilj predlogov Komisije je povečati vidnost, priznanje, učinkovitost, preglednost in odgovornost evropskih političnih strank in fundacij.

(5) Predlog uredbe o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij (v nadaljnjem besedilu: osnutek uredbe o statutu) tem organom daje status evropske pravne osebe. V prihodnje bo registracija s takim pravnim statusom v Evropskem parlamentu osnovni pogoj za prejetje sredstev iz proračuna EU.

(2) V letu 2012 je skupaj 13 političnih strank in 12 političnih fundacij na evropski ravni pridobilo financiranje iz splošnega proračuna Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: proračun EU) ⁽²⁾. Financiranje političnih strank se

⁽¹⁾ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij (COM(2012) 499 final z dne 12. septembra 2012) in predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 glede financiranja evropskih političnih strank (COM(2012) 712 final z dne 29. novembra 2012).

⁽²⁾ Glej oddelek I: Parlament/Izdatki/člen 402 in člen 403 splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2012 (UL L 56, 29.2.2012, str. 1).

⁽³⁾ Po podatkih iz marca 2012, ki jih je objavil Evropski parlament, so se zneski, dodeljeni evropskim političnim strankam, s 4,65 milijona EUR v letu 2004 povečali na 18,90 milijona EUR v letu 2012.

⁽⁴⁾ V obdobju od oktobra 2007 do avgusta 2008 je nepovratna sredstva evropskim političnim fundacijam v okviru pilotnega projekta dodeljevala Evropska komisija. Po podatkih iz marca 2012, ki jih je objavil Evropski parlament, so se dodeljeni zneski s 6,69 milijona EUR v letu 2009 povečali na 11,96 milijona EUR v letu 2012.

⁽⁵⁾ Uredba (ES) št. 2004/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o predpisih, ki urejajo delovanje političnih strank na evropski ravni, in pravilih glede njihovega financiranja (UL L 297, 15.11.2003, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1524/2007 (UL L 343, 27.12.2007, str. 5).

- (6) Poleg tega osnutek uredbe o statutu vsebuje pravila o upravljanju in notranji demokraciji, financiranju iz proračuna EU, donacijah in prispevkih, računovodskih in nadzornih ureditvah ter obveznostih poročanja in kaznih.
- (7) Cilj predloga za spremembo Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 glede financiranja evropskih političnih strank (v nadaljnjem besedilu: predlog za spremembo finančne uredbe) je ukinitve sedanjega sistema finančne podpore evropskim političnim strankam z nepovratnimi sredstvi iz proračuna EU ⁽¹⁾. Evropski parlament je priporočil več sprememb tega sistema ⁽²⁾. Komisija predlaga, naj evropske politične stranke podpora v prihodnje prejmejo v obliki „prispevkov“. Predložitev letnih programov dela in ocen proračuna za poslovanje se ne bi več zahtevala, pač pa bi morale evropske politične stranke ustrezno porabo sredstev Unije utemeljiti naknadno –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

OZADJE

1. Evropske politične stranke in fundacije niso organi, ki jih je ustanovila Unija v smislu člena 287(1) PDEU, zato jih Sodišče ne revidira ⁽³⁾. Ker pa prejemajo sredstva iz proračuna EU, je Sodišče pristojno za revizije na podlagi pregledovanja dokumentov in obiskov na kraju samem v njihovih prostorih.

2. Sodišče sredstev, ki jih evropske politične stranke in fundacije prejmejo iz drugih virov kot iz proračuna EU, ne revidira avtomatično. Toda zaradi prepletanja sredstev EU in sredstev iz drugih virov mora med revizijo morda pregledati tudi te.

V PREDLAGANEM PRAVNEM OKVIRU JE NEKAJ POMEMBNIH VRZELI

3. Sodišče priznava, da predloga Komisije obravnavata mnoge pomanjkljivosti zdaj veljavnih določb. Toda obravnavati

je treba še nekaj dodatnih zadev zaradi spodbujanja evropske kulture politične neodvisnosti in odgovornosti ter zaradi krepitve nadzora in preprečevanja morebitnih zlorab pravil o financiranju.

Donacije

4. Sodišče ugotavlja, da je predlagana opredelitev izraza „donacija“ ⁽⁴⁾ preozka, zato ne vključuje vseh vrst transakcij, ki lahko pomenijo ekonomsko prednost za evropske politične stranke in fundacije, ter posledično omogoča izmikavanje zahtevam glede preglednosti in najvišjim dovoljenim zneskom ⁽⁵⁾.

5. Osnutek uredbe o statutu, kakršen je sedaj, ne ureja posebej donacij fizičnih ali pravnih oseb, ki zagotavljajo blago in storitve institucijam EU ali drugim javnim organom, ki sodelujejo pri upravljanju sredstev EU.

6. Osnutek uredbe o statutu ureja donacije evropskim političnim strankam in z njimi povezanim evropskim političnim fundacijam. Toda v predlogu ni pravil o donacijah subjektom, ki so z evropskimi političnimi strankami ali fundacijami neposredno ali posredno povezani, ali pa so kako drugače pod njihovim nadzorom ⁽⁶⁾.

7. V osnutku uredbe niso posebej urejene donacije zasebnih subjektov ⁽⁷⁾ s sedežem v državah, ki niso države članice EU, ali donacije mednarodnih organizacij. Prepovedane so samo donacije javnih organov držav, ki niso države članice EU, in podjetij, ki jih ti nadzirajo ⁽⁸⁾.

8. Predlog Komisije ne izključuje donacij javnih organov držav članic EU evropskim političnim strankam in evropskim političnim fundacijam ⁽⁹⁾. Če je treba to možnost ohraniti, bi bilo treba zanjo določiti jasna pravila.

⁽¹⁾ Glej člen 125 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

⁽²⁾ Glej Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 6. aprila 2011 o uporabi Uredbe (ES) št. 2004/2003 o predpisih, ki urejajo delovanje političnih strank na evropski ravni, in pravilih glede njihovega financiranja, zlasti odstavke 15, 16 in 20 (UL C 296 E, 2.10.2012, str. 46).

⁽³⁾ Sodišče namreč ne pripravlja specifičnih letnih poročil o evropskih političnih strankah in fundacijah.

⁽⁴⁾ V členu 2(7) osnutka uredbe o statutu je navedeno: „[...] ‚donacija‘ pomeni prispevek v denarju in druge donacije v naravi (blago ali storitve), ki za zadevno evropsko politično stranko ali evropsko politično fundacijo pomenijo ekonomsko prednost“.

⁽⁵⁾ Npr. s pogodbami o storitvah, sklenjenimi s subjektom pod nadzorom politične stranke, pri čemer je plačani znesek nesorazmeren z zagotovljeno storitvijo.

⁽⁶⁾ Na primer raziskovalni inštituti ali založbe.

⁽⁷⁾ Vključno z nevladnimi organizacijami.

⁽⁸⁾ Glej člen 15(5)(d) osnutka uredbe o statutu.

⁽⁹⁾ Glej člen 15(5) osnutka uredbe o statutu.

Prispevki

9. Pravila o prispevkih, ki jih politične stranke in fundacije prejmejo od svojih članov⁽¹⁾, niso povsem skladna z načeli, ki veljajo za donacije. Osnutek uredbe o statutu donacije sicer omejuje na vrednost 25 000 EUR na leto in na donatorja, vendar za posamezne prispevke članov političnih strank in fundacij zgornja meja ni določena.

Posojila

10. Komisija ni predlagala nobenih pravil v zvezi s posojili, njihovimi viri in pogoji zanje. Brez takih določb obstaja tveganje izmikanja pravilom o donacijah in prispevkih s prejemanjem posojil z zelo ugodnimi pogoji.

Sankcije

11. Za kršitve pravil je treba uporabljati učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije. V skladu s predlogom uredbe⁽²⁾ globa ne sme presegati 10 % letnega proračuna zadevne stranke ali fundacije za leto, v katerem je sankcija naložena. Globe določa Parlament ob upoštevanju več dejavnikov⁽³⁾. Sodišče za nepravilnosti v zvezi z donacijami in prispevki predlaga manj diskrecijski pristop. Višina globe bi morala biti večkratnik nepravilnih zneskov, in to brez zgornje meje.

12. Za osebe ali organe, ki so izvršile nepravilna plačila stranki ali fundaciji, ni predvidena nobena kazen. Nepravilno plačane zneske je treba v skladu z osnutkom uredbe o statutu celo vrniti plačnikom.

13. Sodišče pozdravlja to, da osnutek uredbe o statutu določa obvezne globe, kadar kateri od organov, ki so pristojni za revizijo ali opravljanje pregledov pri upravičencih do financiranja iz splošnega proračuna EU, odkrije nepravilnosti v njihovih letnih računovodskih izkazih⁽⁴⁾. Sodišče predlaga tudi uvedbo obveznih upravnih in finančnih kazni, kadar Evropskemu parlamentu ali Sodišču ni omogočeno izvajanje njihovih revizijskih pristojnosti.

Neposredne donacije kandidatom ali izvoljenim predstavnikom

14. Nazadnje Sodišče opozarja tudi na potrebo po tem, da se pravila o financiranju političnih strank smiselno uporabljajo tudi

za financiranje kampanj posameznih kandidatov na evropskih volitvah ali izvoljenih predstavnikov. S tem bi preprečili tveganje izmikanja določbam o financiranju političnih strank z neposrednimi donacijami kandidatom ali izvoljenim predstavnikom.

15. Iz pravnih razlogov takih pravil ne bo mogoče uvesti z zakonodajnim predlogom Komisije, ki temelji na členu 224 PDEU. Za zadeve, povezane z evropskimi volitvami in opravljanjem dolžnosti poslancev Evropskega parlamenta, velja člen 223 PDEU. Na podlagi tega člena ima Evropski parlament pristojnost za pripravo zakonodajnega predloga s potrebnimi določbami, na primer za vključitev v Akt o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami⁽⁵⁾. Sedanji člen 4 tega akta določa samo, da lahko vsaka država članica določi zgornjo mejo za stroške kampanj kandidatov.

POGOJE ZA UPRAVIČENOST DO FINANCIRANJA EU IN NEKAJ DRUGIH KLJUČNIH KONCEPTOV JE TREBA NATANČNEJE OPREDELITI

16. Člen 8 sedaj veljavne uredbe opredeljuje vrsto odhodkov evropskih političnih strank, ki se lahko financirajo iz proračuna EU. Ti odhodki zajemajo „administrativne odhodke in odhodke za tehnično pomoč, sestanke, raziskave, čezmejne dejavnosti, študije, informiranje in objave“. Take opredelitve v predlogih Komisije ni več, čeprav bi bila uporabna smernica za razpise za prispevke, ki jih bo objavljala Evropski parlament. Določbe glede tega v predlogu za spremembo finančne uredbe niso dovolj natančne⁽⁶⁾. Predlog za spremembo finančne uredbe bi moral tudi jasno določati, da evropske politične stranke, ki prejmejo prispevek iz splošnega proračuna, ne smejo prejeti drugih sredstev iz proračuna.

17. Člen 2 osnutka uredbe o statutu določa samo omejeno število opredelitev izrazov, ki se uporabljajo v celotnem besedilu. Zaradi jasnosti in pravne varnosti je treba vključiti⁽⁷⁾ dodatne opredelitve naslednjih izrazov: „odgovorni odredbodajalec“, „letni proračun“ političnih strank in fundacij⁽⁸⁾, „letni povračljivi izdatki“, „letni upravičeni stroški“, „pristojni nacionalni organi“ in „prispevki“ članov političnih strank in fundacij.

⁽⁵⁾ UL L 278, 8.10.1976, str. 5.

⁽⁶⁾ Glej člena 204b in 204d predloga za spremembo finančne uredbe. Člen 204b(1) določa, da se lahko prispevki „porabijo samo za povrnitev odstotnega deleža materialnih stroškov evropskih političnih strank, ki so neposredno povezani s cilji teh strank“.

⁽⁷⁾ Kadar je ustrezno s sklicem na druge relevantne zakonske akte.

⁽⁸⁾ Ker ni opredelitve „letnega proračuna“, bo nemogoče preveriti skladnost s pravilom, da prispevki, ki jih evropskim političnim strankam in fundacijam dajo njihovi člani, ne smejo preseči 40 % njihovih letnih proračunov.

⁽¹⁾ Glej člen 15(7) in (8) ter člen 24(1)(f) osnutka uredbe o statutu.

⁽²⁾ Glej člen 22 osnutka uredbe o statutu.

⁽³⁾ In sicer teže, trajanja, ponovitve kršitve, časa, ki je pretekel, ravni ali namena malomarnosti.

⁽⁴⁾ Glej člen 22(2)(c) osnutka uredbe o statutu.

POTREBNA JE VELIKA ODGOVORNOST**Računovodski izkazi in obveznosti poročanja**

18. Člen 19 osnutka uredbe o statutu določa, da politične stranke in fundacije predložijo letne računovodske izkaze v skladu z zakonodajo, veljavno v državi članici, kjer imajo sedež ⁽¹⁾. Za povečanje primerljivosti in preglednosti bi bilo bolje, če bi imeli standardizirano obliko računovodskih izkazov na podlagi nastanka poslovnega dogodka in podrobne obveznosti poročanja, pri čemer bi se uporabljal obvezen vzorec, ki bi veljal za vse politične stranke in fundacije ne glede na zakonodajo, veljavno v državi članici, kjer imajo sedež.

19. Poleg tega bi moral člen 19 določati, da odgovorne za zunanjo revizijo izbere, pooblasti in plača Evropski parlament. To bi prispevalo k zagotavljanju dosledne uspešnosti funkcije zunanje revizije in olajšalo spremljanje te dejavnosti ⁽²⁾.

Določbe v zvezi z revizijskimi pristojnostmi Sodišča

20. Revizijske pristojnosti Sodišča izhajajo neposredno iz primarne zakonodaje, zlasti člena 287 PDEU, zato jih ni mogoče spremeniti ali omejiti s sekundarno zakonodajo. Za pojasnitev, da se revizijske ureditve iz osnutka uredbe o statutu uporabljajo brez poseganja v te pristojnosti, bi bilo treba po mnenju Sodišča v člen 20 osnutka uredbe vključiti splošno omembo njegovih pristojnosti.

To mnenje je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourg na zasedanju 7. februarja 2013.

Za Računsko sodišče

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsednik

⁽¹⁾ Letne računovodske izkaze je treba predložiti službi Evropskega parlamenta, pristojni za register, in pristojnim nacionalnim organom v državah članicah.

⁽²⁾ Sodišče ugotavlja, da je Evropski parlament leta 2012 objavil povabilo k oddaji ponudb za izbiro istega zunanjega revizorja za vse evropske politične stranke in fundacije.