

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 5/2017

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych

(2018/C 018/01)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 287 ust. 4 oraz art. 322,

uwzględniając wniosek Komisji ⁽¹⁾,

uwzględniając wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii, otrzymany w dniu 6 października 2017 r.,

uwzględniając wniosek Rady o wydanie opinii, otrzymany w dniu 11 października 2017 r.,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne nie są organami utworzonymi przez Unię w rozumieniu art. 287 ust. 1 TFUE i nie podlegają jako takie kontrolom prowadzonym przez Trybunał. Niemniej jednak Trybunał jest uprawniony do przeprowadzania kontroli tych jednostek w zakresie, w jakim otrzymują one finansowanie z budżetu UE, a kontrola ta polega na badaniu dokumentacji i na wizytach kontrolnych w tych jednostkach, zgodnie z warunkami określonymi w art. 287 TFUE.
- (2) Środki, które europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne otrzymują ze źródeł innych niż budżet UE, nie podlegają automatycznie kontrolom prowadzonym przez Trybunał. Jednak z uwagi na interakcję finansowania unijnego z finansowaniem z innych źródeł Trybunał może uznać w toku swojej kontroli, że konieczne jest zbadanie również innych źródeł finansowania.
- (3) W kontekście prowadzonej przez Trybunał kontroli rocznego sprawozdania finansowego UE zbadał on ograniczoną liczbę transakcji związanych z europejskimi partiami politycznymi lub europejskimi fundacjami politycznymi. W 2014 r. poddał kontroli transakcję dotyczącą dotacji wypłaconej na rzecz europejskiej partii politycznej. W przypadku dwóch transakcji zbadanych w 2015 i 2016 r. Trybunał przeprowadził kontrolę wykorzystania wydatków zadeklarowanych przez grupy polityczne ⁽²⁾. Kontrole te wykazały uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia, a także wykryto w ich wyniku niekwalifikowalne wnioski o płatność ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (COM(2017) 481 final z dnia 13 września 2017 r.).

⁽²⁾ Wniosek, którego dotyczy opinia, nie obejmuje grup politycznych Parlamentu Europejskiego. Stosowane w odniesieniu do nich mechanizmy kontroli (powołanie niezależnego zewnętrznego kontrolera) i procedura udzielania absolutorium są podobne do tych, które mają zastosowanie do europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych.

⁽³⁾ Zob. pkt 10.15 sprawozdania rocznego za 2016 r., pkt 9.11 sprawozdania rocznego za 2015 r. oraz pkt 9.11 i ramka 9.1 sprawozdania rocznego za 2014 r.

- (4) Celem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych było zwiększenie widoczności, uznania, skuteczności, przejrzystości i rozliczalności europejskich partii politycznych i powiązanych z nimi fundacji politycznych. Trybunał z zadowoleniem przyjął usprawnienia przedstawione w projekcie tego rozporządzenia i podniósł kilka kwestii w swojej opinii nr 1/2013 ⁽¹⁾.
- (5) W dniu 15 czerwca 2017 r. Parlament przyjął rezolucję ⁽²⁾, w której wezwał Komisję do złożenia wniosku w sprawie wprowadzenia zmian w obowiązujących ramach prawnych, tak aby zaradzić kwestii luk prawnych w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 1141/2014.
- (6) Trybunał odnotowuje, że rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2017 r. oraz że sprawozdanie na temat jego zastosowania ma ukazać się nie wcześniej niż w połowie 2018 r.,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

UWAGI OGÓLNE

1. W dniu 22 października 2014 r. Parlament Europejski (PE) i Rada przyjęły rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 uchylające rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 i określające nowe przepisy w sprawie m.in. finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych. Przepisy te dotyczą w szczególności warunków finansowania, przyznawania i podziału finansowania, darowizn i wkładów, finansowania kampanii w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego, podlegających zwrotowi wydatków, zakazu wykorzystania finansowania unijnego, rachunków, sprawozdawczości i audytu, wykonania i kontroli, kar, współpracy między Urzędem ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych (zwanym dalej „Urzędem”), urzędnikiem zatwierdzającym Parlamentu Europejskiego i państwami członkowskimi oraz przejrzystości. Rozporządzenie ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2017 r.
2. Trybunał wydał opinię ⁽³⁾ w sprawie wniosków Komisji z 2012 r. ⁽⁴⁾. Zasugerował wprowadzenie usprawnień dotyczących darowizn, pożyczek i wkładów, a także warunków kwalifikowalności i obowiązków w zakresie rachunków i sprawozdawczości. Większość podniesionych kwestii została uwzględniona w ostatecznej wersji rozporządzenia.
3. W następstwie rezolucji ⁽⁵⁾ PE oraz wkładu ze strony jego służb i szeregu europejskich partii politycznych Komisja przedstawiła obecny wniosek w dniu 13 września 2017 r. ⁽⁶⁾. Zawiera on ograniczoną liczbę ukierunkowanych zmian, które zdaniem Komisji mają na celu „wylimitowanie luk prawnych, zwiększenie przejrzystości, zapewnienie odpowiedniego przydziału i wydatkowania ograniczonych zasobów z budżetu UE” ⁽⁷⁾.
4. Wniosek dotyczy następujących kwestii:
 - a) możliwość członkostwa w wielu partiach;
 - b) zmiana klucza rozdziału finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych;
 - c) obniżenie poziomu współfinansowania;
 - d) odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych;

⁽¹⁾ Opinia nr 1/2013 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych oraz w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 w odniesieniu do finansowania europejskich partii politycznych (Dz.U. C 67 z 7.3.2013, s. 1).

⁽²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie finansowania partii politycznych i fundacji politycznych na szczeblu europejskim (2017/2733(RSP)).

⁽³⁾ Opinia nr 1/2013 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych oraz w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 w odniesieniu do finansowania europejskich partii politycznych.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (COM(2012) 499 final z dnia 12 września 2012 r.) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 w odniesieniu do finansowania europejskich partii politycznych (COM(2012) 712 final z dnia 29 listopada 2012 r.).

⁽⁵⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie finansowania partii politycznych i fundacji politycznych na szczeblu europejskim (2017/2733(RSP)).

⁽⁶⁾ COM(2017) 481.

⁽⁷⁾ Zob. uzasadnienie, s. 4.

- e) egzekwowanie przestrzegania kryteriów rejestracji;
- f) wyraźniejsze powiązanie partii na szczeblu krajowym i europejskich partii politycznych.

5. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje przepisy, które mogą wesprzeć należyte zarządzanie finansami oraz zwiększyć rozliczalność i przejrzystość środków przyznawanych europejskim partiom politycznym i europejskim fundacjom politycznym. Przedstawia również uwagi na temat zmian w harmonogramie sprawozdawczości i sugeruje wprowadzenie jednolitego zbioru przepisów. Trybunał jest zdania, że przepisy związane z możliwością członkostwa w wielu partiach i zmianą klucza rozdziału finansowania unijnego są przedmiotem decyzji politycznej, i w związku z tym nie odnosi się do tych kwestii.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIĄ OPINIĄ

6. W opinii nr 1/2013 Trybunał wyraził zaniepokojenie lukami w ramach prawnych dotyczących darowizn, pożyczek, wkładów i sankcji, a także podkreślił potrzebę ściślejszej rozliczalności. Większość z tych zagadnień została uwzględniona w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 1141/2014. Poniżej Trybunał ponownie przedstawia te zagadnienia, które nie zostały wzięte pod uwagę, a które nadal uważa on za istotne.

7. Obecny wniosek nie jest zgodny z zaleceniem Trybunału, by szczegółowo uregulować darowizny od osób fizycznych lub prawnych, które dostarczają towary lub usługi instytucjom UE lub innym organom publicznym uczestniczącym w zarządzaniu środkami UE⁽¹⁾. Nie obejmuje także przepisów w sprawie darowizn na rzecz jednostek bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z europejskimi partiami politycznymi lub europejskimi fundacjami politycznymi⁽²⁾.

8. Ponadto w projekcie rozporządzenia nie uwzględniono przepisów dotyczących pożyczek ani ich warunków⁽³⁾.

9. W obowiązującym rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 1141/2014 wprowadzono podejście proporcjonalne w odniesieniu do kwot grzywien⁽⁴⁾ i nakładania kar, w sytuacji gdy PE lub Trybunałowi uniemożliwia się wykonywanie obowiązków kontrolnych⁽⁵⁾. Niemniej jednak projekt wniosku nie jest zgodny z zaleceniem Trybunału⁽⁶⁾, by zrezygnować z ustalenia maksymalnej kwoty grzywny nakładanej w przypadku naruszeń wymiernych na poziomie 10 % rocznego budżetu danej europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej.

OBECNY WNIOSEK – UWAGI SZCZEGÓLWE

Współfinansowanie

10. Wkład z budżetu UE na rzecz europejskich partii politycznych lub europejskich fundacji politycznych przybiera formę zwrotu odsetka faktycznie poniesionych, podlegających zwrotowi kosztów⁽⁷⁾. Zgodnie z obowiązującymi przepisami maksymalna wypłacona kwota nie może przekraczać 85 % tych kosztów.

11. Jak wynika z uzasadnienia wniosku i wyjaśnień otrzymanych przez Trybunał od służb PE, niektóre europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne napotykają trudności w uzyskaniu wkładów wymaganych do spełnienia progu współfinansowania. Sytuacja ta zachęca do korzystania z wątpliwych praktyk, takich jak zaciąganie pożyczek na sfinansowanie działalności operacyjnej, przez co zewnątrzni kontrolerzy kwestionują zdolność do kontynuowania tej działalności, czy wnoszenie wkładów niepieniężnych o wartości, która może okazać się trudna do oszacowania. Ponadto korzystanie przez europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne z pożyczek może pociągać za sobą ryzyko, że przepisy dotyczące darowizn i wkładów będą obchodzone i że będzie dochodziło do zaciągania pożyczek na szczególnie korzystnych warunkach. W celu rozwiązania tych problemów Komisja proponuje obniżenie progu współfinansowania do 10 % dla europejskich partii politycznych i do 5 % dla europejskich fundacji politycznych.

⁽¹⁾ Zob. opinia nr 1/2013, pkt 5.

⁽²⁾ Zob. opinia nr 1/2013, pkt 6.

⁽³⁾ Zob. opinia nr 1/2013, pkt 10.

⁽⁴⁾ Zob. rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014, art. 27 ust. 4.

⁽⁵⁾ Zob. rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014, art. 27 ust. 2 lit. a) ppkt (iv).

⁽⁶⁾ Zob. opinia nr 1/2013, pkt 11.

⁽⁷⁾ Aby koszty mogły zostać uznane za kwalifikowalne do zwrotu w ramach finansowania unijnego, muszą one spełniać warunki określone w art. II.18 decyzji Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 12 czerwca 2017 r. ustanawiającej zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz.U. C 205 z 29.6.2017, s. 2).

12. Trybunał zgadza się z wnioskiem Komisji dotyczącym złagodzenia ryzyka stosowania wątpliwych praktyk wywołanego trudnościami w spełnieniu progu współfinansowania. Niemniej jednak należy zaostrzyć przepisy dotyczące darowizn i pożyczek (zob. pkt 7 i 8), tak aby w jeszcze większym stopniu zniechęcić do stosowania tego rodzaju praktyk.

Odzyskiwanie nienależnie wypłaconych kwot i egzekwowanie przestrzegania kryteriów rejestracji

13. We wniosku wyjaśniono, że urzędnik zatwierdzający PE może odzyskiwać kwoty nienależnie wypłacone również od osób fizycznych, które prowadziły nielegalną działalność naruszającą interesy finansowe UE. Ponadto Urzędowi nadano uprawnienia do usunięcia europejskiej partii politycznej lub europejskiej fundacji politycznej z rejestru, jeżeli przestała ona przestrzegać kryteriów rejestracji lub jeżeli rejestracja została dokonana na podstawie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji.

14. Trybunał popiera wniosek Komisji, ponieważ może on przyczynić się do ochrony budżetu UE. Aby jego wkład w osiągnięcie tego celu był jeszcze większy, Trybunał podkreśla zalecenie sformułowane w opinii nr 1/2013 dotyczące rezygnacji z maksymalnej kwoty grzywien (zob. pkt 9).

Wyraźniejsze powiązanie partii krajowych i europejskich

15. W celu zwiększenia jasności i przejrzystości Komisja proponuje wyraźniejsze powiązanie partii krajowych i europejskich. Wniosek stanowi, że „europejska partia polityczna uwzględniła w swoim wniosku dowody wykazujące, iż jej partie członkowskie publikowały w sposób ciągły na swoich stronach internetowych, przez 12 miesięcy poprzedzających moment złożenia wniosku, program polityczny i logo europejskiej partii politycznej, a także [...] informacje [...]”. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zamierza zwiększyć przejrzystość powiązań między europejskimi partiami politycznymi a partiami krajowymi, niemniej jednak uważa, że w praktyce monitorowanie tego wymogu oraz uzyskiwanie istotnych dowodów potwierdzających na potrzeby stałej publikacji będzie narażać na trudności.

Termin złożenia wniosku

16. Obowiązujące przepisy mają zastosowanie od dnia 1 stycznia 2017 r. Z tego względu obecne wezwanie do wnoszenia wkładów ⁽¹⁾ jest pierwszym, które ogłoszono na mocy nowych przepisów. Zdaniem Komisji wniosek ma na celu usunięcie luk stwierdzonych we wcześniejszych przepisach, które nie zostały uwzględnione podczas przygotowywania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1141/2014. Niemniej jednak wymagany będzie bardziej szczegółowy przegląd tych przepisów, ponieważ różne zainteresowane podmioty zgłosiły także wątpliwości dotyczące innych zagadnień niż te uwzględnione.

17. Trybunał przyjmuje z zadowoleniem korekty wszelkich potencjalnych niedociągnięć w obowiązującym ustawodawstwie, lecz zaznacza, że co do zasady należy unikać wprowadzania zmian w przepisach niedługo po ich wejściu w życie i jedynie w celu rozwiązania ograniczonej liczby problemów.

Jednolity zbiór przepisów

18. Obecnie przepisy na temat wkładów na rzecz europejskich partii politycznych ⁽²⁾ zawarte są w rozporządzeniu finansowym mającym zastosowanie do budżetu ogólnego UE. Niektóre z artykułów tego rozporządzenia dotyczą zagadnień objętych również rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 1141/2014 ⁽³⁾. Trybunał jest zdania, że w celu uniknięcia powielania przepisów i uproszczenia ram prawnych wszystkie przepisy dotyczące europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych mogłyby zostać zgrupowane w jednolitym zbiorze przepisów.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

⁽¹⁾ Wezwanie do wnoszenia wkładów IX-2018/01 – „Wkłady na rzecz europejskich partii politycznych” (2017/C 206/13).

⁽²⁾ Część II – Tytuł VIII – Wkłady na rzecz europejskich partii politycznych.

⁽³⁾ Takich jak zagadnienia dotyczące współfinansowania, sprawozdawczości i kontroli.