

ИНСТИТУЦИИ НА ЕС. ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Мартин Панчев

Европейската сметна палата – финансовата съвест на Съюза¹

Въведение

Това, което отличава Европейският съюз от традиционните международни организации, правейки го едно формирание *sui generis* е уникалната му институционална структура. Като приемат основополагащите договори за Съюза, държавите членки делегират част от суверенните си права на независими институции, които представляват както националните, така и общите интереси. Институциите се допълват взаимно и всяка от тях играе конкретна роля в процеса на вземане на решения. Една от тези институции е именно Европейската сметна палата (ЕСП) – външният одитор на Европейския съюз.

1. Исторически преглед

Първото увеличаване на обема на бюджетните правомощия на Европейския парламент е свързано със замяната на вноските на членуващите държави със собствени средства на Общността. Тази промяна е обективирана в разпоредбите на Договора от Люксембург, подписан на 22 април 1970 г. На 22 юли 1975 г. в Брюксел по същия въпрос е подписан втори договор, който допълнително разширява правомощията като цяло на Парламента. Тези промени във финансирането на Съюза (тогава все още Европейска общност) налагат създаването на орган, институция или друго независимо формирание, което да следи законосъобразността и прозрачността при движението на тези средства. Вземайки под внимание направените промени и разширените по обем правомощия на Парламента, свързани с изпълнението на бюджета, възниква необходимостта от промяна във външния одит на бюджета.

Инициативата за създаването на ЕСП изхожда от Хайнрих Айгнер, който по това време заема поста на председател на Комисията по бюджетен контрол на Европейския

¹ Това определение, което става мото на ЕСП, е дадено от Х. Кучер, председател на Съда на ЕО при откриването на институцията през октомври 1977 г.

парламент. В следствие на неговата дейност, насочена към защитаване на идеята за външен одитен орган на Общността, с Договора от Брюксел от 22 юли 1975 г. се създава Европейската сметна палата (от фр. *Cour des comptes européenne*; англ. *European Court of Auditors*).

Първоначално, Сметната палата не се дефинира като институция на Общността. Тя е създадена като външен одитен орган с неопределен правен статут, предназначен да извършва одитни функции по отношение на финансите на Общността. Така тя заменя двата съществуващи в този момент органа за одит: Одиторът на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) (*Auditor of the European Coal and Steel Community*), преустановен на 23 юли 2002 г., и Контролната комисия на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия (*Audit Board of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*). Самата Европейска сметна палата започва своята дейност през 1977 г.

Значимостта на изпълняваните от сметната палата функции предразполагат за възникването на нуждата от по-голяма тежест и по-ясно изразена независимост на външния одитор на Съюза. По тази причина, с влизането в сила на Договора от Маастрихт (1 ноември 1993 г), ЕСП е посочена като една от институциите на Съюза, заедно с Европейският парламент, Съветът, Комисията и Съдът на ЕС. По силата на този договор палатата се сдобива със задължението да представя в Европейския парламент и Съвета на ЕС декларация, гарантираща точността на отчетите (т.нар. ДАС), както и законността и правомерността на свързаните с тях операции.

Следващата промяна в статута на ЕСП откриваме в разпоредбите на Договора от Амстердам, който слиза в сила от 1 май 1999 г. Основната разлика според тази ревизия на Учредителните договори се състои в засилване на институционалната роля на сметната палата. Много важно правомощие, с което се сдобива тази институция според разпоредбите на Договора е правомощието да предявява искове за отмяна пред Съда при същите условия като Европейския парламент и Европейската централна банка – за целите на защитата на своите прерогативи. Европейската сметна палата още повече разширява своите правомощия и обхвата на одитната си дейност, като към него са включени и втория и третия стълб на ЕС - външна политика и сигурност, правосъдие и вътрешни работи. Договорът от Амстердам подчертава и повишената роля на сметната палата в борбата с измамите във финансовата дейност на Съюза.

На следващо и последно до този момент място, правна регламентация, изменяща формирания до този момент облик на ЕСП е Договорът от Ница. Последният предвижда изменения както в правомощията, така и в състава на институцията. В тази ревизия се предвижда възможността външният одитор на Съюза да може да приема различни по вид актове – доклади и становища, изхождащи не само от институцията като цяло, а и по-конкретно в отделните одитни групи, обособени в нейната организационна структура. Възникналата първоначално като орган от девет члена, съставът на палатата сега достига до принципното „по един представител от всяка държава-членка на ЕС”.

2. Състав на Европейската сметна палата

Европейската сметна палата е организирана като колегиален орган. Както бе посочено по-горе, понастоящем Палатата се състои от по един член на всяка държава-членка на Европейския съюз. Т.е. днес те са 27. Членовете на Сметната палата се назначават за срок от шест години, като има възможност техният мандат да бъде подновяван. Те се избират от Съвета на ЕС след като бъдат проведени консултации и кандидатурата бъде гласувана в Европейския парламент.

Важна характеристика на членовете на ЕСП е, че те извършват своята дейност в условията на независимост от националните правителства. Гаранция за прозрачността на тяхната дейност е и принципното положение, че по време на своя мандат членовете на ЕСП не могат да извършват друга дейност, без оглед на това дали е срещу възнаграждение и дали тя е източник на доходи.

Измежду членовете Палатата се избира председател. Неговият мандат е 3 години с право на преизбиране. Понастоящем постът председател на Сметната палата се заема от португалецът Витор Мануел да Силва Калдейра, който е избран на 16 януари 2008 г. от членовете на Сметната палата. Неговият мандат е подновен на 12 януари 2011 г.

Председателят на ЕСП има някои функции, които отграничават неговата ръководна роля от тази на останалите членове. Той ръководи заседанията на Палатата, следи за изпълнението на нейните решения, той е този, който следи за доброто управление на Сметната палата и дейността ѝ. Като председател на ЕСП, заемащият тази функция представлява Сметната палата във външните ѝ отношения пред останалите институции на Съюза, пред органа по процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на Европейския съюз.

Председателят на ЕСП е и представител на тази институция пред върховните одитни институции на държавите-членки. Тези правомощия на председателя на ЕСП му отреждат ролята на *primus inter pares* – пръв между равни по отношение на останалите членове.

По отношение на членовете на институцията, в Правилника на Сметната палата на Европейския съюз е записано, че след председателя, останалите членове се подреждат по старшинство. Критерият за подредбата е датата на тяхното назначаване. В хипотезите на повторно назначаване на даден член, от решаващо значение е продължителността на неговия предишен мандат. Тази логика се следва дори когато става дума за два непоследователни мандата. Допълнителен критерий за определяне на старшинството е възрастта на отделния член – по отношение на членовете, назначени на една и съща дата, тяхното старшинство се определя в съответно на възрастта им.

Членовете на Европейската сметна палата организирани в няколко работни групи и отговарят пред Палатата за дейностите в техните сектори, а ЕСП като цяло носи тежестта да отговаря за приемането на различните видове актове. Освен че е част от колегията, която взема окончателните решения относно одитите и изготвя докладите и становищата, както и в разширен състав взема решения по повод на по-широкомащабни стратегически и административни въпроси, всеки член е отговорен за изпълнението на своите задачи, главно в областта на одита. Отделните доклади и други видове актове, обаче, не изхождат от конкретен член на Палатата, а тяхното изготвяне минава през система от действия, както на него, така и на лицата, които работят в отделните отдели и в кабинета му. Така, изготвянето на един доклад преминава през няколко стъпки. Одитна дейност по същество обикновено се извършва от одиторите в одитните отдели, координирани от съответния отговорен член с помощта на неговия кабинет. След това той представя доклада на ниво група и ниво колегия на Палатата и едва след като бъде приет, докладът се представя пред Европейския парламент, Съвета и останалите заинтересовани страни.

Споменатите одитни групи включват следните сектори от дейността на ЕС:

- Одитна група I – Селскостопанска политика (животински и растителни продукти; селскостопанско развитие; рибовъдство и морски улов, и др.; подготвя ДАС за селскостопанските политики);

- Одитна група II – Структурни и вътрешни политики (структурни политики – одит на изпълнението и финансов одит; вътрешна политика, включително изследвания);
- Одитна група III – Външни дейности (разходите за сътрудничеството със страните от Централна и Източна Европа, страните в ОНД, Европейския фонд за развитие);
- Одитна група IV – Собствени ресурси, банкови дейности, административни разходи, институции и органи на Общността (традиционни собствени ресурси, ДДС/БНП, административни разходи за институциите на ЕС, банковите дейности и децентрализирани органи);
- Група за координация, оценка, надеждност, развитие – (одитна методология и обучение, осигуряване на качеството; координиране на процедурата за написване на доклади; взаимоотношения с ОЛАФ (Европейската служба за борба с измамите); координация по изготвянето на ДАС².

Ръководителите на отделните групи, заедно с и оглавявани от председателя на Сметната палата на ЕС, съставят т.нар. Административен комитет. Основните функции на последния са свързани с подготвянето на въпроси от по-важно естество. Административният комитет представя пред Сметната палата за одобрение административни въпроси, когато те изискват решението ѝ и не могат да бъдат взети на по-ниско ниво. По същия начин се представят за одобрение пред Палатата и въпроси с предметен обхват в политическата или стратегическата сфера. Пред Палатата се представят и въпроси, за които може да се каже, че са с принципно естество.

Всички тези принципни положения, свързани със състава, организацията на Палатата, членовете и техните мандати, задължения и упражняването на функции, председателят и неговият статут, съставите и комитетите – всичко това е регламентирано в Процедурния правилник на Сметната палата на Европейския съюз. Там е регламентирана и ролята на генералният секретар, който отговаря за управлението на персонала и на администрацията на Палатата, както и за изпълнението на всяка друга задача, която му е възложена от нея.

Към 31 декември 2010 г. в Европейската сметна палата работят общо 889 служители. Основните принципи на доброто административно поведение за длъжностните лица в техните отношения с обществеността могат да бъдат открити в

² Из „Европейската сметна палата – външният одитор на Европейския съюз”, информационен материал № 1/2007 г. на Дирекция „Международна дейност и евроинтеграция”.

Кодексът за добро административно поведение на служителите на Европейската сметна палата, приет на 19 юни 2000 г.

3. Функции и правомощия на Сметната палата на ЕС

Европейската сметна палата е институция на ЕС, която се създава с основната цел да извършва одит на финансите на ЕС. Като външен одитор на ЕС, тя допринася за подобряване на финансовото управление на Съюза и действа като независим стожер на финансовите интереси на гражданите на ЕС. Именно чрез нейната дейност Съюза получава необходимата за правилното му функциониране оценка на събирането и разходването на финансови средства, както и актуална представа за това дали финансовите операции са правилно документирани, дали са извършени целе- и законосъобразно, и доколко икономичен и ефективен е целият този процес.

Цикълът, през който преминава общия бюджет на ЕС включва следните фази: изготвяне на бюджета; изпълнение на бюджета; одит на бюджета на ЕС. Доколкото първите две фази са съсредоточени основно в компетенциите на други институции на Съюза, Европейската сметна палата насърчава отчетността и прозрачността и съдейства на Европейския парламент и на Съвета за надзора на изпълнението на бюджета на ЕС, това нейно качество се вижда много ясно открито при процедурата за освобождаване от отговорност. Палатата се ангажира да бъде ефективна организация на челно място в развитието на одита и администрацията в публичния сектор.

Основна задача на ЕСП е да контролира отчетите и изпълнението на бюджета на Европейския съюз, с оглед да подобри финансовото управление и да докладва пред гражданите на Европа за разходването на публичните средства от страна на властите, отговорни за тяхното управление. В тази връзка ЕСП има правомощието да проверява всяка приходна или разходна дейност на ЕС в лицето на неговите институции, доколкото такава проверка не е изрично изключена.

От друга страна, осъществяваният независим одит на набирането и разходването на финансовите средства на ЕС може да бъде анализирано не само от финансова гледна точка. Проверките, които осъществява Сметната палата могат да ни дадат обективна оценка как европейските институции изпълняват своите функции.

Европейската сметна палата одитира изпълнението на общия бюджет на ЕС, европейските фондове за развитие и финансовите отчети на всички органи и агенции и на ЕС. Одитът върху приходите, извършван от ЕСП, обхваща както планираните, така и

постъпилите приходи в ЕС. Одитът върху разходите се осъществява на основата на поетите задължения и извършените плащания. Тези одити могат да бъдат извършени и преди приключването на отчетите за съответната финансова година.

Ежегодно ЕСП предоставя на Европейския парламент и Съвета на ЕС декларация, гарантираща точността на отчетите, както и законността и правомерността на свързаните с тях операции (ДАС) за предходната финансова година. Тази декларация се допълва с оценки за всяка основна сфера на дейността на ЕС.

Освен това, ЕСП има задължението да представя становище по всяко законодателно предложение, свързано с финансовите регламенти на ЕС или оказващо въздействие върху финансите на Общността, включително борбата срещу измамите. Другите институции на ЕС могат също да искат от Палатата становища по конкретни въпроси.

Одитите се извършват в съответствие с приетите от ЕСП Одитни политики и стандарти (ОПС), разработени на основата на Стандартите за одит на ИНТОСАЙ и Международните одиторски стандарти на Международната федерация на счетоводителите.

Европейската сметна палата изготвя годишен доклад след приключването на всяка финансова година. Палатата подпомага също така Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз при упражняването на контролните им функции при изпълнението на бюджета.

Трябва да се отбележи, че ЕСП, чрез своята одитна дейност спомага съществено и подобряването на финансовото управление на средствата на ЕС. Това означава, че освен да търси грешките и слабите места в провеждането на финансовите политики на Съюза, Европейската сметка палата дава и становища за това как те да бъдат предотвратени, как дейността на Съюза в това отношение да стане по-ефективна и да се снижи нивото на риска при управлението на средствата. В този ред на мисли може да бъде отбелязано, че Европейската сметна палата извършва два вида одити: финансов одит и одит на доброто (стабилното) финансово управление.

Въпреки, че основно сред правомощията на Европейската сметна палата е да търси „грешки“ и да дава оценка на финансовата дейност на институциите на ЕС, последната няма съдебни правомощия и не може пряко да налага санкции. Такива правомощия не са предвидени нито при създаването и с Договора от 1975 г., нито в

последствие с Процедурния правилник, уреждащ освен нейните вътрешни структури, и техните функции. Начинът, по който е изграден Европейският съюз и са обособени отделни институции, всяка от които да има отделни конкретни функции, не позволява на ЕСП да действа независимо от националните правни системи, особено по отношение на санкциите, които следва да бъдат налагани на отговорните лица, виновни за нарушаването на регламентите на ЕС (респ.Общността). Европейската сметна палата, в този ред на мисли, не е правораздавателен орган.

В своята дейност ЕСП подготвя и представя следните актове:

- Годишен доклад - съдържа общ доклад, който фокусира вниманието върху избрани въпроси, засягащи главно доброто финансово управление на европейските средства, и декларациите (ДАС) относно изпълнението на общия бюджет на ЕС и на отчетите на Европейските фондове за развитие за всяка финансова година. Публикува се през м. ноември на следващата финансова година;
- Отделни годишни доклади за всяка организация или агенция на ЕС;
- Специални доклади - съдържат резултатите от финансовите одити и одитите на доброто финансово управление на отделни бюджетни сектори или по въпроси на управлението на средствата на ЕС. Публикуват се през цялата година и се използват като основа за идентифициране на „структуриращите теми” за общия годишен доклад;
- Становища по законодателни инициативи, които оказват влияние върху финансите на ЕС³.

Заклучение

От така направеното изложение става ясно колко необходима и колко важна роля за правилното функциониране на Европейския съюз се играе именно от Европейската сметна палата. Нейните функции и дейност показват на света как може една организация, един съюз с такива мащаби, който обединява почти цял континент, да борави със средствата на милиони хора и то в условията на прозрачност и най-голяма ефикасност. А именно това нейно качество ползва ЕС с доверието на неговите граждани и неслучайно Европейската сметна палата е наричана финансовата съвест на Съюза.

³ Из „Европейската сметна палата – външният одитор на Европейския съюз”, информационен материал № 1/2007 г. на Дирекция „Международна дейност и евроинтеграция”.

Литература

1. Попова, Ж., Право на Европейския съюз, изд. „Сиела”, С. 2009
2. „Европейската сметна палата – външният одитор на Европейския съюз”, информационен материал № 1/2007 г. на Дирекция „Международна дейност и евроинтеграция”.
3. „10 урока за Европа”, Фонтен, П. 1998 г.
4. www.europa.eu
5. www.esa.europa.eu
6. www.bg.wikipedia.org
7. www.ena.lu