



БЮДЖЕТЕН КОНТРОЛ

Контролът на европейския бюджет се осъществява във всяка европейска институция и на равнище държави членки. Важна дейност в областта на контрола се извършва, на различни равнища, от Сметната палата и от Парламента. Всяка година Парламентът разглежда изпълнението на бюджета, за да освободи от отговорност Европейската комисия, другите европейски институции и агенциите на Съюза.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 287, 317, 318, 319, 322 и 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
- Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012, и по-специално дял II, глава 7 относно принципа на добро финансово управление и качеството на изпълнението, и дял XIV относно външния одит и освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета;
- Междуинституционално споразумение от 2 декември 2013 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление, част III;
- Правилник за дейността на Европейския парламент, дял II, глава 6, членове 92а, 93 и 94; дял V, глава 2, член 125; приложение IV.

ЦЕЛИ

Да се гарантира законосъобразността, точността и финансовата стабилност на бюджетните операции и системите за финансов контрол, както и доброто финансово управление на европейския бюджет (икономичност, ефикасност и ефективност), като същевременно се гарантира — това е ролята на Европейската сметна палата и Европейския парламент — постигането на целите (критерии за ефективност).

ПОСТИЖЕНИЯ

А. Контрол на национално равнище

Първоначалният контрол върху приходната и разходната част до голяма степен се упражнява от националните органи. Те са запазили своите правомощия, особено по отношение на традиционните собствени ресурси (вж. фиш [1.4.1](#)), като за тази област разполагат с необходимите процедури за събирането и контролирането на сумите. В тази

връзка следва да се припомни, че на 26 май 2014 г.^[1] Съветът прие пакет от законодателни мерки, включително ново решение относно собствените ресурси, което въведе някои промени в системата на собствените ресурси за периода 2014—2020 г. Новите правила относно собствените ресурси се прилагат, считано от датата на влизане в сила на настоящото решение на 1 октомври 2016 г., със задна дата от 1 януари 2014 г. От друга страна, събирането на традиционните собствени ресурси е въпрос от голямо значение за институциите на Европейския съюз. Бюджетният контрол се упражнява и посредством борбата срещу измамите (вж. фиш [1.4.6](#)). Оперативните разходи по Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и структурните фондове също се контролират на първо място от органите на държавите членки.

Б. Контрол на равнището на Съюза

1. Вътрешен

Във всяка институция се осъществява контрол от разпоредителите с бюджетни кредити и счетоводителите, а след това и от вътрешния одитор на институцията.

2. Външен: от Сметната палата (вж. фиш [1.3.12](#))

Външният контрол се осъществява от националните сметни палати и Европейската сметна палата, която представя всяка година пред бюджетния орган подробни доклади в съответствие с разпоредбите на член 287 от ДФЕС. Към тях спадат:

- декларацията за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (известна като „декларацията за достоверност“);
- годишният доклад за изпълнението на общия бюджет, в това число бюджетите на всички институции и децентрализирани органи;
- специалните доклади по конкретни въпроси;
- одитните доклади и становищата;
- специфичните доклади и документите за изразяване на позиция;
- специфичните годишни доклади, свързани с агенциите и органите на ЕС.

Сметната палата също така изготвя доклади относно операциите по отпускане на заеми и привличане на кредити и Европейския фонд за развитие (ЕФР).

3. Контрол на политическо равнище: от Европейския парламент

В рамките на Европейския парламент комисията по бюджетен контрол отговаря за изготвяне на позицията на Парламента и по-специално за:

- контрола върху изпълнението на бюджета на Съюза и на ЕФР;
- приключването, представянето и одитирането на сметките и счетоводните баланси на Съюза, неговите институции и финансираните от него органи;
- контрола на финансовите дейности на Европейската инвестиционна банка (вж. фиш [1.3.15](#));
- мониторинга на разходната ефективност на различните форми на европейско финансиране при осъществяването на политиките на Съюза;

[1]Решение 2014/335/ЕС, Евратом на Съвета от 26 май 2014 г. относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз, ОВ L 168/105, 7.6.2014 г.

- разглеждането на измамите и нередностите при изпълнението на бюджета на Съюза, мерките за предотвратяването и съдебното преследване на такива случаи и защитата на финансовите интереси на Съюза като цяло.

Тя също така подготвя решенията за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

Процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета

Веднъж годишно Парламентът, по препоръка на Съвета, освобождава Комисията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за година n-2, след като е разгледал докладите за дейността на генералните дирекции на Комисията, годишния доклад за управление и изпълнение на Комисията, доклада за оценка (член 318 от ДФЕС), както и годишния доклад на Сметната палата и отговорите на Комисията и другите институции на поставените в него въпроси (член 319 от ДФЕС). Членовете на комисията по бюджетен контрол изготвят позицията на Парламента по отношение на специалните доклади на Сметната палата, често под формата на работни документи, които дават насоки на общия докладчик по освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. Комисията и другите институции са длъжни да предприемат действия по забележките на Европейския парламент, отразени в резолюциите за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета (член 319, параграф 3 от ДФЕС и член 262 от Финансовия регламент). Европейският парламент ежегодно освобождава от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета другите институции, както и агенциите. Европейският парламент освобождава отделно Комисията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на ЕФР, тъй като той все още не е включен в общия бюджет. Решението на Парламента за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и резолюцията му във връзка с изпълнението на Раздел I — Парламент от общия бюджет на ЕС се адресират до председателя на Парламента.

Обикновено Парламентът разглежда докладите за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на пленарно заседание преди 15 май (член 260 от Финансовия регламент). По този начин, освен в изключителни случаи, гласуването за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета се провежда по време на майската месечна сесия, а в случай че бъде отложено — по време на октомврийската месечна сесия. Ако дадено предложение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета не бъде прието с мнозинство или ако Парламентът реши да отложи своето решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, той информира съответните институции или агенции за причините за отлагане на решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. Те са длъжни незабавно да предприемат мерки за отстраняване на пречките пред решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. В такива случаи в срок от шест месеца комисията по бюджетен контрол представя нов доклад, съдържащ ново предложение за освобождаване или отказ на освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

A. Развитие на правомощията

От 1958 до 1970 г. Европейският парламент просто е бил информиран за решенията за освобождаване от отговорност, приемани от Съвета във връзка с изпълнението на бюджета от страна на Комисията. През 1971 г. той получи правото да освобождава от отговорност заедно със Съвета. От 1 юни 1977 г., когато влезе в сила Договорът

от 22 юли 1975 г., Европейският парламент има правомощие сам да освобождава от отговорност за сметките, след като Съветът е дал своите препоръки. Трябва да се отбележи също, че Европейският парламент, чрез своите компетентни комисии, изслушва номинираните за членове на Европейската комисия и че комисията по бюджетен контрол изслушва номинираните за членове на Сметната палата, както и одобрените кандидати за длъжността генерален директор на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и членовете на Надзорния съвет на OLAF. Тези длъжности не могат да бъдат заети без провеждането на тези изслушвания в Парламента. На последно място следва да се отбележи, че генералният директор на OLAF се назначава от Комисията след консултация с Европейския парламент и Съвета и че членовете на Надзорния комитет на службата се назначават с общо съгласие на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

Б. Използване на освобождаването от отговорност

Европейският парламент може да реши да отложи освобождаването от отговорност, когато не е удовлетворен от конкретни аспекти на управлението на бюджета от страна на Комисията. Отказът на освобождаването от отговорност може да се счита за равносilen на искане на оставката на Комисията. Тази заплаха беше приведена в изпълнение през декември 1998 г.: след гласуване в пленарна зала, при което беше отхвърлено предложението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, беше създадена група от петима независими експерти, която изготви доклад във връзка с обвиненията срещу Комисията в измама, лошо управление и служебно покровителстване на роднини и близки; след това членовете на Комисията подадоха оставка ан блок на 16 март 1999 г.

По време на априлската месечна сесия през 2009 г., в хода на процедурата за освобождаване от отговорност за 2007 г., Европейският парламент отложи освобождаването на Съвета на министрите, именно защото Съветът отказа да му представи съответната информация, която би му дала възможност с основание да го освободи от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. От тази година нататък освобождаването на Съвета от отговорност се отлага и отказва. Що се отнася до освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз от Комисията, следва да се отбележи, че Европейският парламент въведе два нови елемента по време на процедурата по освобождаване от отговорност за финансовата 2011 и 2012 година: проверката на законосъобразността и редовността на разходите, която все по-често се придружава от оценка на изпълнението (член 318 от ДФЕС, доклад за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати), но също така и фактът, че решението за освобождаването от отговорност може да бъде „балансирано“ с евентуални резерви относно някои секторни политики.

Въпреки че Договорът споменава единствено освобождаването от отговорност на Комисията, от съображения за прозрачност и демократичен контрол Европейският парламент също така освобождава отделно останалите институции и органи, както и всяка агенция или подобна организация (приложение VI към Правилника за дейността на Европейския парламент). Както беше посочено по-горе, Комисията, другите институции и агенциите трябва да докладват за мерките, предприети в контекста на забележките, включени в резолюциите за освобождаване от отговорност на Европейския парламент. Държавите членки трябва да информират Комисията за мерките, които са предприели във връзка със забележките на Парламента, и Комисията трябва да вземе

предвид тази информация при изготвянето на своя доклад за последващи действия (член 262 от Финансовия регламент).

В. Други инструменти

Специализираните комисии към Парламента също допринасят за гарантирането на ефективното разходване на средствата на Съюза с цел опазване на интересите на европейския данъкоплатец. В редица случаи членовете на комисията по бюджетен контрол са провеждали също така дискусии с представители на съответните комисии към парламентите на държавите членки, с националните одитни органи и с представители на митническите служби; отделни членове са провеждали и допитвания на място, за да установят фактите, лежащи в основата на конкретни проблеми.

Да припомним също, че през декември 1995 г. Парламентът упражни за пръв път своето придобито съгласно Договора право да създаде анкетна комисия и изготви доклад във връзка с обвиненията в измама и лошо управление (вж. фиш [1.4.6](#)).

Договорът от Лисабон от своя страна засили механизмите за контрол, ориентирани към резултатите, постигнати от програмите на Съюза, като задължи Комисията вече да представя на Парламента и Съвета пълен доклад за оценка, като взема предвид техните бележки, включен в рамките на годишната процедура за освобождаване от отговорност.

Jean-Jacques Gay
10/2018