

*Др Јасмина Лабудовић Станковић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу  
ORCID: 0000-0001-8983-8173*

*Прегледни научни рад  
УДК: 336.711(4-672EU)  
DOI: 10.46793/UPSSXII.803LS*

## **ЕВРОПСКИ РЕВИЗОРСКИ СУД И ЕВРОПСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА У СВЕТЛУ ЗАКЉУЧЕНОГ МЕМОРАНДУМА О РАЗУМЕВАЊУ ИЗМЕЂУ ОВЕ ДВЕ ИНСТИТУЦИЈЕ\***

### ***Резиме***

*У раду је представљен однос између две важне институције ЕУ – Европског ревизорског суда и Европске централне банке. До извесне тензије између њих дошло је поводом захтева Европског ревизорског суда да му Европска централна банка достави релевантна документа и информације како би могао да спроведе детаљну ревизију и то у вези са надзорним задацима које обавља ЕЦБ над банкама у ЕУ (на основу Уредбе о јединственом механизму надзора - Уредба 1024/2013). Иако Европска централна банка има сопствени буџет, Европски ревизорски суд своје право да обави ревизију над оперативном ефикасношћу управљања ЕЦБ заснива на чл. 20 (7) Уредбе 1024/2013 и чл. 27 (2) Протокола о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке. Решење настале тензије је пронађено у закључивању Меморандума о разумевању између ове две институције.*

***Кључне речи:** Европски ревизорски суд, ревизија, Европска централна банка, меморандум о разумевању, надзор.*

### **1. Европски ревизорски суд у основним цртама**

Европски ревизорски суд (у даљем тексту: ЕРС) је институција ЕУ чији је задатак да спроводи спољну ревизију над финансијама ЕУ. ЕРС је основан Бриселским говором из 1975,<sup>1</sup> а почео је са радом октобра 1977. године.

---

\* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: "Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније", који се финансира из средстава Факултета.

<sup>1</sup> Пре оснивања ЕРС, ревизију финансија обављала је Европска заједница за угљ и челик и Одбор за ревизију основани Римским уговором. Недостајала им је независност

Седиште му је у Луксембургу. Уговором из Мастрихта 1993. ојачана му је позиција и проширене надлежности, па постаје институција, тј. орган ЕУ.<sup>2</sup> Његовом додатном институционалном јачању доприноси и Уговор из Амстердама којим се потврђује независност и проширују надлежности. ЕРС има 27 чланова (по један из сваке државе чланице) који се именују на шест година уз могућност поновног избора.<sup>3</sup> Док им траје мандат не смеју обављати ниједну другу професионалну делатност, било плаћену било неплаћену. Председника суда бирају чланови на период од три године, такође са могућношћу поновног избора. Положај и надлежности ЕРС дефинисани су чл. 285-287 Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ. Иако у свом називу садржи назив *суд*<sup>4</sup>, ЕРС није правосудни орган,<sup>5</sup> већ је финансијски суд специјализоване надлежности. Његове акти нису правнообавезујући.

На крају сваке буџетске године, ЕРС саставља годишњи извештај који се доставља осталим органима ЕУ и објављује, заједно са одговорима ових органа ЕУ на запажања ЕРС, у *Службеном листу ЕУ*.<sup>6</sup> На овај начин постиже се транспарентност и јавност у раду ЕРС. О одређеним питањима ЕРС може сачинити и посебне извештаје.

Природно, мотив стварања ЕРС је јасан – комплетна ревизија финансија ЕУ. Ипак, могу се издвојити и додатни аргументи који оправдавају настајање ЕРС. Први је постепена замена доприноса држава чланица ЕУ сопственим приходима заједнице, или другачије речено осамостаљивање комунитарних извора финансирања.<sup>7</sup> Други аргумент се тиче реформе буџетске процедуре у

---

као битна карактеристика тела које спроводи ревизију, а било је и много других недостатака који су отклоњени са проширењем и институционалним сазревањем ЕУ. Повећавао се и буџет, па је требало установити специјализовану институцију која би контролисала све приходе и расходе буџета ЕУ, фондова ЕУ и коришћење ванбуџетских средстава. Једно од тела које је претходило ЕРС је Европска ревизорска канцеларија која је спроводила ревизију са националним ревизорским телима (Stephenson, P., Sanchez-Barrueco, M. L., *The European Court of Auditors*, in: *Handbook on European Union Public Administration*, 2024, p. 186).

<sup>2</sup> Од 2010. године ЕРС има пет ревизорских већа, и то: 1. веће за одрживо коришћење природних ресурса; 2. веће за инвестиције за кохезију, раст и инклузију; 3. веће за спољно деловање, безбедност и правосуђе; 4. веће за регулисање тржишта и конкурентне привреде и 5. веће за финансирање и администрацију ЕУ.

<sup>3</sup> Чланови Европског ревизорског суда се бирају из реда националних екстерних ревизорских институција држава чланица ЕУ или су били чланови екстерних ревизорских институција, односно могу бити и посебно квалификовани за тај посао (чл. 286, тач. 2 Уговора ЕУ).

<sup>4</sup> Реч „суд“ у називу у очима јавности појачава важност ове институције и значај делатности коју обавља (Stephenson, P., Sanchez-Barrueco, M. L., *нав. дело*, стр. 186).

<sup>5</sup> Botsos, A. Skiadas, D., *The European Court of Auditors: Perspectives After the Treaty of Amsterdam*, Inter Alia, spring 1998, p. 42.

<sup>6</sup> Члан 287, тач. 4 Уговора ЕУ.

<sup>7</sup> Анђелковић, М., *Буџетско право*, Ниш, 2010, стр. 100.

ЕУ и јачања надлежности Европског парламента у погледу буџетске политике, и то кроз подношење извештаја на основу којих би била покренута истрага због ненаменског трошења средстава из буџета ЕУ и јавних фондова.<sup>8</sup> Иако је Европски парламент добио надлежност да одобрава извршење буџета ЕУ, екстерна објективна и независна ревизија јавних прихода и расхода је била нужна.

ЕРС спроводи институционалну, објективну, стручну, екстерну контролу трошења финансијских средстава ЕУ. Спроводи и документарну и теренску контролу. Контролише све приходе и расходе буџета ЕУ, свих фондова ЕУ, као и ванбуџетских средстава. ЕРС карактерише независност у поступању, што је врло важно за овај облик контроле. То је изричито наведено у Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ.<sup>9</sup> Независност је битна како би суд непристрасно и објективно могао да обавља посао контроле финансијских средстава, тј. јавних средстава ЕУ. То је услов без кога се не може. Независна државна ревизија је принцип познат још од Лимске декларације из 1977., усвојене од стране Међународне организације врховних ревизорских институција на конгресу у граду Лима у Перуу.

ЕРС ради у јавном интересу. Главни циљ ове институције јесте ефикасно финансијско управљање и извештавање грађана ЕУ о начину коришћења финансијских средстава ЕУ. Обављајући екстерну ревизију, ЕРС доприноси јачању финансијске дисциплине и стабилности ЕУ, али и јачању поверења јавности. Идентификовање ризика, процена финансијског стања фондова и институција има за циљ да их учини одговорним према јавности, односно свим заинтересованим субјектима. ЕРС контролише законитост и правилност свих прихода и расхода у ЕУ, као и финансијско пословање. Ширење ЕУ, глобална финансијска криза, техничко-технолошке иновације, информациона технологија доприносе да се надлежности ЕРС шире, али и састав суда, у смислу избора ревизора специјализованих за одређене делатности.<sup>10</sup>

ЕРС спроводи три врсте ревизије и то финансијску, ревизију усклађености и ревизију ефикасности пословања. У оквиру *финансијске ревизије* контролише се да ли су достављени финансијски извештаји у складу са међународним рачуноводственим стандардима и да ли одражавају стварно финансијско стање, новчане токове и резултате пословања за одређену годину.<sup>11</sup> Када је реч о *ревизији усклађености*, контролишу се сви приходи и расходи у ЕУ, тј. све финансијске трансакције и да ли су у складу са правним прописима. *Ревизија учинка* усмерена је на питање да ли су ефикасно и рационално употребљена средства и остварени дефинисани циљеви. Процењује се и контролише

---

<sup>8</sup> Димитријевић, М., *Институције међународног монетарног права*, Ниш, 2018, стр. 158-159.

<sup>9</sup> Чл. 285 Уговора (Службени лист Европске уније, 2016/С 202/01).

<sup>10</sup> Нови финансијски инструменти и финансијске иновације су изазов за ЕРС.

<sup>11</sup> Димитријевић, М., *нав. дело*, стр. 164.

ефикасност употребе средстава, економичност и ефективност. Контролишу се сви поступци тела која управљају средствима ЕУ.

## 2. Однос ЕРС и ЕЦБ

Циљ ЕРС је да има добру међуинституционалну сарадњу са другим институцијама ЕУ, притом настојећи да се придржава својих надлежности и трудећи се да испуни задатке због којих је основан. Међутим, обављање ревизије није увек текло без проблема. Поменућемо проблеме са Европском инвестиционом банком која није хтела да призна надлежности ЕРС,<sup>12</sup> али било је проблема и са другим институцијама нарочито у првим годинама рада ЕРС.<sup>13</sup> Поред тога, проблеми су се појавили и у односу са Европском централном банком због чега је ЕРС тражио од Европског парламента да интервенише како би ЕЦБ достављала тражена документа Европском ревизорском суду у циљу спровођења ревизије поводом надзора који ЕЦБ обавља над банкарским сектором ЕУ, а на основу Уредбе о јединственом механизму надзора.<sup>14</sup> Пре него што је ЕРС захтевао интервенције од Европског парламента, издао је три специјална извештаја<sup>15</sup> у којима се наводи да није могао спровести детаљну ревизију, те да су његови закључци оквирни и само делимични јер су му за детаљан и комплетан закључак недостајали одговарајући документи којима није имао приступ.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Да би Европска инвестициона банка (ЕИБ) пристала на екстерну ревизију Европског ревизорског суда (ЕРС), закључивани су споразуми чији су потписници били ЕИБ, ЕРС и Европска комисија. Закључивање споразума између ових субјеката предвиђено је у чл. 287, тач. 3, ст. 3 Уговора о ЕУ и Уговора о оснивању ЕУ. ЕРС има право да приступи информацијама у поседу ЕИБ у складу са закљученим споразумом између ЕРС, ЕИБ и Комисије. Ако нема таквог споразума, ЕРС ипак има право приступа информацијама које су му неопходне за ревизију расхода и прихода ЕУ којима управља ЕИБ. Оваквом формулацијом ојачана је позиција ЕРС.

<sup>13</sup> Vogiatzis, N., *The independence of the European Court of Auditors*, Common Market Law Review, No. 56 (3)/2019, p. 690.

<sup>14</sup> Council Regulation (EU) No. 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, *Official Journal*, L 287.

<sup>15</sup> У извештајима ЕРС је давао и препоруке шта би требало учинити како би се детаљније спровела ревизија и одредио је рок до када би требало поступити по његовим препорукама (ЕЦА, *Single Supervisory Mechanism – good start but further improvements needed*, special report, No 29, 2016; ЕЦА, *Single Resolution Board: Work on a challenging Banking Union task started, but still a long way to go*, special report, No 23/2017; ЕЦА, *The operational efficiency of the ECB` crisis management for banks*, special report, No. 02/2018).

<sup>16</sup> Martucci, F., Solving a „growing audit gap in banking supervision“: the relationship between the ECA and the ECB, in: *Building bridges: central banking law in an interconnected world*, December 2019, p. 230.

Обраћање Европском парламенту да интервенише и посредује како би ЕЦБ уступила потребне податке указује нам да ЕЦБ не прихвата са обавезом надлежности ЕРС, тим пре што његове одлуке нису правнообавезујуће. Камен спотицања који је појачао тензије између ЕРС и ЕЦБ је оснивање Банкарске уније 2013. године, када су проширена овлашћења ЕЦБ као врховне монетарне установе у ЕМУ, и када је ЕЦБ постала надзорни орган над банкарским системом. Тиме је додатно ојачан ауторитет и значај ЕЦБ. Наиме, Банкарска унија је настала као одговор на финансијску кризу која је задесила еврозону 2008. године, а која је појачана кризом у Грчкој 2009.<sup>17</sup> Тако је финансијска криза прерасла у кризу државних дугова. У таквим околностима ревизија има изузетну улогу<sup>18</sup> како би се спречиле будуће кризе и на време идентификовали ризици.<sup>19</sup> Банкарска унија<sup>20</sup> почива на три стуба и то: јединственом механизму надзора (*Single Supervisory Mechanism*), јединственом механизму за санацију банака (*Single Resolution Mechanism*) и јединственом систему за осигурање депозита (*Single European Deposit Insurance Scheme*). Ови стубови Банкарске уније названи су „децом“ фискалне кризе, а обавезујући су и директно се примењују првенствено у еврозони, премда нису нужно ограничени само на њу.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Након глобалне финансијске кризе 2008. године, одржавање финансијске стабилности постаје изузетно важно. Поставило се питање финансијске одговорности, а страх од будућих криза присилио је многе институције да редефинишу регулативу која се односи на финансијски сектор и усвоје строже како макропруденционе тако и микропруденционе мере у циљу очувања и јачања финансијског система. Тако је учињено и у ЕУ (Лабудовић Станковић, Ј., *Финансијска стабилност и нека од регулаторних решења ЕУ у циљу њеног очувања*, Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2023, стр. 464).

<sup>18</sup> Brenninkmeijer, A., Moonen, G., Debets, R., Hock, B., *Auditing Standards and Accountability of the European Court of Auditors (ECA)*, *Utrecht Law Review*, No. 14 (1)/2018, p. 7.

<sup>19</sup> Идентификовање ризика, давање смерница креаторима политике ЕУ како да унапреде управљање финансијама ЕУ и обезбеђење транспарентности у трошењу новца ЕУ, повећање одговорности институција и чување поверења јавности, главни су задаци Европског ревизорског суда.

<sup>20</sup> До стварања Банкарске уније монетарна политика ЕМУ вођена је на централизованом наднационалном нивоу, док је надзор над банкама био у националним рукама, тј. рукама држава чланица. Такво стање је узроковало бројне проблеме за које је решење требало да буде да се и надзор споводи на наднационалном нивоу и да се примењују јединствени прописи. У том смислу је од стране Европског парламента и Економско-финансијског савета усвојена Књига јединствених правила (engl. *single rulebook*, ger. *einheitliches Regelwerk*) која садржи јединствена и уједначена правила за пословање финансијских институција на територији целе ЕУ (Gortsos, C., *The Single Resolution Mechanism (SRM and the Single Resolution Fund (SRF), Legal aspects of the second main pillar of the (European) Banking Union*, Athens, 2019, p. 41-42).

<sup>21</sup> Исто, стр. 42.

Стварање Банкарске уније донело је промене и на плану спровођења ревизије над телима која спроводе ревизију над банкарским сектором. Пре стварања Банкарске уније, ревизију над националним надзорним органима спроводиле су Врховне ревизорске институције.<sup>22</sup> Јединствени механизам надзора (*SSM*) као један од стубова Банкарске уније, је систем финансијског надзора који спроводи Европска централна банка (ЕЦБ) заједно са националним надзорним органима држава чланица. Иако су главни задаци у погледу надзора и надзор над кредитним институцијама од великог значаја додељени ЕЦБ, надзор могу спроводити и национална надзорна тела над кредитним институцијама које нису од великог значаја<sup>23</sup>. У складу са овим и различита пракса у спровођењу ревизије у различитим државама чланицама.<sup>24</sup> У неким државама чланицама Врховне ревизорске институције су могле да спроводе ревизију (и то над националним надзорним органима који су спроводили надзор над мање значајним кредитним институцијама), а уколико је надзор обављала ЕЦБ (над кредитним институцијама од великог значаја), у таквом случају Врховне ревизорске институције нису биле надлежне.<sup>25</sup>

ЕРС своје право да обавља независну екстерну ревизију над ЕЦБ базира на чл. 20 тач. 7 Уредбе 1024/2013, а у складу са чл. 27 ст. 2 Протокола о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке<sup>26</sup>. Ревизија коју спроводи односи се на *оперативну ефикасност управљања* ЕЦБ. Међутим, ЕРС је тврдио да ЕЦБ није достављала сва неопходна документа и податке о спроведеном надзору над банкама, записнике надзорног одбора и све остало што му је било неопходно за спровођење ревизије, те да је имао врло мало информација за процену оперативне ефикасности управљања<sup>27</sup> о чему је

---

<sup>22</sup> Врховне ревизорске институције су под окриљем Међународне организације врховних ревизорских институција (*The International Organization of Supreme Audit Institutions- INTOSAI*). Чланови ове организације су државне ревизорске институције. Њихов је циљ унапређење државне ревизије, повећање ефикасности у раду, као и боља сарадња између националних ревизорских институција. Члан ове организације је и Европски ревизорски суд који учествује у доношењу међународних рачуноводствених стандарда, али у строгом смислу речи, ЕРС није врховна ревизорска институција, као националне ревизорске институције из држава чланица ЕУ, али је прихватио стандарде *INTOSAI* (Brenninkmeijer, A., Moonen, G., Debets, R., Nock, B., *нав. чланак*, стр. 13).

<sup>23</sup> Критеријум *значаја* кредитне институције, финансијског холдинга или мешовитог финансијског холдинга процењује се на основу њихове величине, привредног значаја који имају за ЕУ или неку од држава чланица и значаја који имају у обављању прекограничних делатности. Видети чл. 6 (4) Уредбе 1024/2013.

<sup>24</sup> Видети чл. 6, тач. 4 и 6 Уредбе 1024/2013.

<sup>25</sup> Martucci, F., *нав. чланак*, стр. 231.

<sup>26</sup> *Protocol (No 4) on the Statute of European System of Central Banks and of the European Central Bank*, ECB, 2011. Доступно на: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbinstitutionalprovisions2011en.pdf>

<sup>27</sup> ECA, *Single Supervisory Mechanism – good start but further improvements needed*, special report, No. 29/2016, p. 20. Ипак, мора се нагласити да документа до којих је ЕЦБ дошла у

ЕРС обавештавао Европски парламент, Комисију и Савет. Сматрајући да ЕЦБ не поштује надлежности ЕРС, ЕРС је тражио од Европског парламента да измени Уредбу 1024/2013 о ССМ како би се изричито предвидело да је ЕРС овлашћен да спроводи ревизију над документима насталим као резултат надзора ЕЦБ.<sup>28</sup> Европски парламент је позвао ЕЦБ да сарађује са ЕРС и затражио од ЕРС да га обавести о томе да ли је пронађено решење за проблем приступа информацијама. С друге стране, ЕЦБ је негирала постојање било каквог проблема у спровођењу ревизије од када је уведен Јединствени механизам надзора, те да је достављала сва неопходна документа за ревизију.

Из писма *Danièle Nouy*, председника Надзорног одбора ЕЦБ, од 21. марта 2018. члану Европског парламента, Мигуелу Виегасу (*Miguel Viegas*), види се да је ЕЦБ за потребе процеса ревизије, Европском ревизорском суду доставила преко 500 докумената, обима преко 6000 страница и одржала преко 38 састанака и телеконференцијских веза са ЕРС, при чему су многи документи и информације морали бити анонимизирани због поверљивости. У писму се такође наводи да је на основу свега достављеног ЕРС могао да обави детаљну ревизију, с тим да ЕРС нема неограничен мандат да спроводи ревизију над ЕЦБ, већ само у домену оперативне ефикасности управљања ЕЦБ.<sup>29</sup> Како се наводи из писма, оперативна ефикасност подразумева да ЕРС има право само да испитује управљање процесима ЕЦБ, али не и да испитује суштину одлука ЕЦБ. На тај начин се чува независност ЕЦБ.

Уредба 1024/2013 није измењена, али је на иницијативу ЕРС закључен Меморандум о разумевању октобра 2019.

### 3. Меморандум о разумевању између ЕРС и ЕЦБ

ЕРС и ЕЦБ су 2019. закључили Меморандум о разумевању који се тиче ревизије над надзором који спроводи ЕЦБ.<sup>30</sup> Ступио је на снагу даном потписивања. Закључени меморандум<sup>31</sup> има за циљ успостављање сарадње

---

поступку надзора, процедуре које примењују њени органи, као и надзорни одбор, јесу врло поверљиви и да јавност о њима може упознати само председник ЕЦБ.

<sup>28</sup> Martucci, F., *нав. чланак*, стр. 232.

<sup>29</sup> Писмо је доступно на: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter180322\\_Viegas.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter180322_Viegas.en.pdf)

<sup>30</sup> *Memorandum of Understanding between the ECA and the ECB regarding audits on the ECB's supervisory tasks*, 9 October 2019 (потписан 9. октобра 2019. у Луксембургу).

<sup>31</sup> Генерално посматрано, меморандум представља врло флексибилно и корисно средство за постизање споразума између институција. Позива на искрену сарадњу институција. Лишен је формалних процедура, што га чини погодним за постизање договора. Иако није правнообавезујући, међународна пракса показује да потписнице меморандума углавном поштују његове одредбе (de Gregorio Merino, A., *Memoranda of Understanding: a critical Taxonomy*, in: *Building bridges: central banking law in an interconnected world*, December 2019, p. 261).

између ЕРС и ЕЦБ у погледу размене информација и прецизирање начина размене докумената и информација како би ЕРС добио неопходна документа и у складу са својим овлашћењима обавио ревизију. Меморандум се искључиво односи на обављање ревизије од стране ЕРС над ЕЦБ у вршењу надзора над банкарским сектором како је предвиђено чл. 20(7) Уредбе 1024/2013. Практично, ЕРС и ЕЦБ су постигли споразум о дељењу поверљивих података специфичних за банке за потребе ревизије. Уз пуно уважавање независности и једне и друге институције, меморандумом се дефинишу начини размене врло поверљивих докумената и података који се односе на банке над којима се спроводи надзор од стране ЕЦБ, а у циљу спровођења ревизије. Меморандумом се обезбеђује и заштита врло поверљивих докумената и података. Овим документом се олакшава ревизија коју спроводи ЕРС. Сарадња између ЕРС и ЕЦБ треба да допринесе и побољшаном надзору над банкама.

У суштини, све институције ЕУ, па тако и ЕЦБ и ЕРС морају да се понашају у складу са принципом тзв. институционалне равнотеже који подразумева да свака институција ЕУ мора поступати у оквиру својих надлежности уз дужно поштовање надлежности других институција ЕУ. Све институције се морају придржавати одређених процедура и услова предвиђеним Уговорима о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ. Такође, то подразумева да се односи између институција базирају и на искреној сарадњи. У конкретном случају, то би значило да ЕЦБ има обавезу да Европском ревизорском суду достави документа и информације неопходне да би ЕРС обавио ревизију, уз обавезу заштите поверљивих докумената и информација. С друге стране, ЕРС мора поштовати надлежности ЕЦБ, њену независност и не сме утицати на вођење монетарне политике ЕЦБ. Додајмо да Уредба о јединственом механизму надзора разликује независност ЕЦБ у обављању надзорних задатака од независности у вођењу монетарне политике.<sup>32</sup>

На основу чл. 20 тач. 7 Уредбе 1024/2013 и чл. 27 ст. 2 Протокола о Статуу Европског система централних банака и Европске централне банке, може се закључити да ЕРС има право да спроводи само оперативну ефикасност управљања ЕЦБ. Међутим, оно што ствара проблем јесте шта се подразумева под појмом оперативна ефикасност. На непостојање дефиниције овог појма указује се и у уводном делу Меморандума, с тим што се наводи да „у мери у којој је применљив, принцип ефикасности у контексту чл. 33 Финансијске уредбе може послужити као извор тумачења у испитивању обима надлежности ЕРС у односу на ЕЦБ.“<sup>33</sup> Члан 33 Финансијске уредбе се односи на принцип економичности, ефикасности и ефективности. У контексту поменутог члана, „принцип ефикасности се тиче најбољег односа између употребљених ресурса,

---

<sup>32</sup> Чл. 19 Уредбе 1024/2013.

<sup>33</sup> *Memorandum of Understanding between the ECA and the ECB regarding audits on the ECB's supervisory tasks*, 9 October 2019, тачка е).



предузетих активности и остварених циљева"<sup>34</sup>. Овде је важно напоменути да за разлику од других институција ЕУ, ЕЦБ подлеже ограниченом испитивању, тј. ревизији од стране ЕРС зато што ЕЦБ има сопствени буџет и не захтева никаква плаћања из буџета ЕУ.<sup>35</sup> Имајући у виду садржај финансијске ревизије и ревизије усклађености, може се рећи да ЕЦБ не подлеже овим врстама ревизије ЕРС јер ЕЦБ није основана из буџета ЕУ, али подлеже ревизији учинка,<sup>36</sup> и то у ограниченом смислу, тј. само у погледу оперативне ефикасности. Међутим, ЕРС не сме прешироко да тумачи своја овлашћења, већ како је наведено у писму председника Надзорног одбора ЕЦБ, *Danièle Nouy*, може се контролисати само управљање процесима, а не суштина одлука ЕЦБ.<sup>37</sup> Уз то, ЕРС је дужан да поштује надлежности ЕЦБ у спровођењу надзора над банкарским сектором и не сме је ометати у томе, нарочито ако се узме у обзир да у поступку надзора ЕЦБ долази у посед врло поверљивих информација, па је у обавези да чува професионалну тајну.

Први део Меморандума о разумевању посвећен је праву ЕРС на приступ информацијама релевантним за њену ревизију. Сходно томе, ЕРС има право да тражи и прибавља све документе и информације неопходне за ревизију оперативне ефикасности управљања ЕЦБ, уз пуно поштовање значаја ревизије и искрену сарадњу. ЕЦБ има право да тражи објашњења у вези са траженим информацијама од ЕРС, с тим да то не буде системског типа. Други део Меморандума посвећен је специјалном третману високо поверљивих докумената и информација. Има за циљ заштиту поверљивих информације које поседује ЕЦБ, а до којих је дошла обављајући надзор. У том делу се прецизирају радње које треба предузети како би се заштитили подаци и јавни

---

<sup>34</sup> Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No. 966/2012.

<sup>35</sup> Martucci, F., *нав. чланак*, стр. 234.

<sup>36</sup> Ревизија учинка је прилично флексибилна, не почива на фиксним критеријумима као финансијска ревизија. Сматра се да је флексибилнија у погледу избора субјеката, циљ ревизије, мишљења и метода (Allemand F., *Accountability and Audit Requirements in Relation to the SSM*, in: *Shaping a new legal order in Europe: a tale of crisis and opportunities*, ECB Legal Conference 2017, ECB, Frankfurt, 2017, p. 71-72).

<sup>37</sup> Занимљиво је истаћи да је пажњу стручне јавности изазивало не само шта се подразумева под оперативном ефикасношћу, већ и како схватити реч „управљање“. Из праксе сазнајемо да је ЕРС, пре закљученог Меморандума о разумевању са ЕЦБ, контролисао „да ли су мере које је предузела ЕЦБ у поступку надзора прикладне имајући у виду постављене циљеве и задатке Уговором ЕУ, да ли је поступак управљања адекватан, и да ли ЕЦБ поступа ефективно и у складу са интерним правилима“ (Allemand F., *нав. чланак*, стр. 73). То је навело на закључак да је ЕРС широко тумачио своја овлашћења, те да „управљање не подразумева само управљање институцијом, већ и задацима које обавља ЕЦБ“ (Martucci, F., *нав. чланак*, стр. 237).

интерес. Трећи део Меморандума односи се на јавни приступ документима примљеним на ревизију од стране ЕРС. Уколико прими неки захтев за јавни приступ документима и информацијама, ЕРС ће одговорити и упутити на ЕЦБ. Меморандум садржи и Анекс у коме се наводе документи које ЕРС може да захтева од ЕЦБ у поступку ревизије, с тим да та листа није коначна. ЕРС и ЕЦБ могу на сваке три године преиспитати сарадњу. Уколико је неопходно, Меморандум може претрпети измене, али само уз сагласност обе стране потписнице. Свака страна може захтевати раскид меморандума, уз поштовање обавезе да шест месеци пре раскида писмено обавести другу страну потписницу.

#### **4. Закључак**

Тензије између ЕРС и ЕЦБ у вези са спровођењем ревизије докумената и информација до којих је ЕЦБ дошла обављајући надзор над банкарским сектором на основу Уредбе 1024/2013 превазиђене су закључењем Меморандума о разумевању између ове две институције. Тако су обе институције показале флексибилност, спремност на сарадњу, да поштују принцип институционалне равнотеже и да су комплементарне ЕУ.

*Jasmina Labudović Stanković, Ph.D., Full-time Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

### **THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS AND THE EUROPEAN CENTRAL BANK IN THE LIGHT OF MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THESE TWO INSTITUTIONS**

#### ***Summary***

*The paper presents the relationship between two very important EU institutions - the European Court of Auditors and the European Central Bank. There was some tension between ECA and ECB due to the request of the European Court of Auditors for the European Central Bank to provide it with relevant documents and information. The reason for this that ECA could carry out a detailed audit in connection with the supervisory tasks performed by the ECB over banks in the EU (on the basis of the Regulation on the Single Supervisory Mechanism - Regulation 1024/2013). Although the European Central Bank has its own budget, the European Court of Auditors bases its right to examine the operational efficiency of the*

*management of the ECB on Art. 20 (7) of Regulation 1024/2013 and Art. 27 (2) of the Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and the European Central Bank. The solution was found in the conclusion of the Memorandum of Understanding between these two institutions.*

**Key words:** *European Court of Auditors, audit, European Central Bank, memorandum of understanding, supervision.*

## Литература

- Allemand, F., *Accountability and Audit Requirements in Relation to the SSM*, in: Shaping a new legal order in Europe: a tale of crisis and opportunities, ECB Legal Conference 2017, ECB, Frankfurt, 2017.
- Анђелковић, М., *Буџетско право*, Ниш, 2010.
- Botsos, A., Skiadas, D., *The European Court of Auditors: Perspectives After the Treaty of Amsterdam*, Inter Alia, spring 1998.
- Brenninkmeijer, A., Moonen, G., Debets, R., Hock, B., *Auditing Standards and Accountability of the European Court of Auditors (ECA)*, Utrecht Law Review, No. 14 (1)/2018.
- Vogiatzis, N., *The independence of the European Court of Auditors*, Common Market Law Review, No. 56 (3)/2019.
- Gortsos, C., *The Single Resolution Mechanism (SRM and the Single Resolution Fund (SRF), Legal aspects of the second main pillar of the (European) Banking Union*, Athens, 2019.
- De Gregorio Merino, A., *Memoranda of Understanding: a critical Taxonomy*, in: Building bridges: central banking law in an interconnected world, December 2019.
- Димитријевић, М., *Институције међународног монетарног права*, Ниш, 2018.
- ECA, *Single Supervisory Mechanism – good start but further improvements needed*, special report, No. 29/2016.
- ECA, *Single Resolution Board: Work on a challenging Banking Union task started, but still a long way to go*, special report, No. 23/2017.
- ECA, *The operational efficiency of the ECB's crisis management for banks*, special report, No. 02/2018.
- Лабудовић Станковић, Ј., *Финансијска стабилност и нека од регулаторних решења ЕУ у циљу њеног очувања*, Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2023.
- Martucci, F., *Solving a „growing audit gap in banking supervision“: the relationship between the ECA and the ECB*, in: Building bridges: central banking law in an interconnected world, December 2019.
- Memorandum of Understanding between the ECA and the ECB regarding audits on the ECB's supervisory tasks*, 9 October 2019.
- Protocol (No 4) on the Statute of European System of Central Banks and of the European Central Bank*, ECB, 2011. Доступно на: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbinstitutionalprovisions2011en.pdf>

Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012.

Stephenson, P., Sanchez-Barrueco, M. L., *The European Court of Auditors*, in: Handbook on European Union Public Administration, 2024.

Council Regulation (EU) No. 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, *Official Journal*, L 287.

Curtin, D., „Accountable Independence“ of the European central bank: seeing the logics of transparency, *European Law Journal*, No. 23(1-2)/2017.