RO

BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ

EUROSISTEM

AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE

din 19 noiembrie 2008

la solicitarea Parlamentului României

cu privire la o propunere legislativă privind valorificarea rezervei valutare a Băncii Naționale a României pentru dezvoltarea și modernizarea turismului

(CON/2008/72)

Introducere și temei juridic

La 10 octombrie 2008, Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Parlamentului României, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară şi piață de capital a Senatului, o solicitare a unui aviz cu privire la o propunere legislativă privind valorificarea rezervei valutare a Băncii Naționale a României pentru dezvoltarea şi modernizarea turismului[1] (denumită în continuare „proiect de lege").

Competența BCE de a adopta avizul se întemeiază pe articolul 105 alineatul (4) din Tratatul de instituire a Comunității Europene şi pe articolul 2 alineatul (1) a treia liniuță din Decizia 98/415/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autoritățile naționale cu privire la proiectele de reglementare[2], întrucât proiectul de lege se referă la Banca Națională a României (BNR). În conformitate cu articolul 17.5 teza întâi din Regulamentul de procedură (regulamentul intern) al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

1. Scopul proiectului de lege

Proiectul de lege va aloca 3 miliarde de euro din rezerva valutară a României, administrată de către BNR, pentru constituirea unui Fond de Dezvoltare şi Modernizare a Turismului (denumit în continuare „Fond")[3]. În schimb, BNR va primi o dobândă egală cu media de valorificare a rezervei valutare pe ultimii trei ani[4]. Casa de Economii şi Consemnațiuni C.E.C. – S.A. (CEC BANK – S.A.), o societate pe acțiuni cu capital de stat care îşi desfăşoară activitatea ca bancă, va administra Fondul. Aceasta va acorda credite beneficiarilor eligibili precum structuri de primire turistice cu funcțiuni de cazare turistică, şi anume, hoteluri sau pensiuni clasificate, agenții de turism touroperatoare şi alte persoane juridice de drept public sau privat care se pot implica în dezvoltarea

1 Proiect de lege înregistrat la Senatul României cu numărul L528/03.09.2008.

2 JO L 189, 3.7.1998, p. 42.

3 A se vedea articolul 1 alineatul (1) din proiectul de lege.

4 A se vedea articolul 2 alineatul (1) din proiectul de lege.

ecoturismului[5]. Creditele se pot acorda pentru o perioadă de maximum 20 de ani, cu o perioadă de grație de 5 ani, cu excepția dobânzii[6].

2. Observații cu caracter general

2.1 Proiectul de lege afectează modul în care BNR administrează rezerva valutară prin cerința ca o parte din această rezervă să fie controlată de un organism exterior (CEC BANK – S.A.) şi utilizată pentru creditarea sectorului turistic. În acest sens, proiectul de lege este incompatibil cu cerința de la articolul 108 din Tratat privind garantarea independenței BNR, precum şi cu interdicția privind finanțarea monetară menționată la articolul 101 din Tratat. Din aceste motive, BCE nu sprijină proiectul de lege. BCE constată că avizele emise de Consiliul Legislativ din România şi de Comisia economică, industrie şi servicii a Senatului României cu privire la proiectul de lege sunt, de asemenea, negative şi exprimă îngrijorarea cu privire la impactul acestuia asupra independenței BNR[7].

2.2 Compatibilitatea legislației naționale a unui stat membru cu dispozițiile Tratatului şi ale Statutului Sistemului European al Băncilor Centrale şi al Băncii Centrale Europene (denumit în continuare „Statutul SEBC") cu privire la independența băncii centrale şi la interdicția privind finanțarea monetară trebuie garantată la data aderării la Uniunea Europeană. Astfel cum s-a subliniat deja în Raportul de convergență al BCE din 2008[8] şi într-un aviz precedent al BCE cu privire la BNR[9], incompatibilitățile legislației române cu Tratatul şi Statutul SEBC ar fi trebuit eliminate până la 1 ianuarie 2007, în conformitate cu articolul 109 din Tratat. Cu toate acestea, în loc să elimine incompatibilitățile existente, proiectul de lege introduce noi incompatibilități prin limitarea independenței BNR şi prin încălcarea interdicției privind finanțarea monetară. Proiectul de lege este, prin urmare, fundamental incompatibil cu dispozițiile din Tratat privind Uniunea economică şi monetară (UEM), iar adoptarea acestuia ar putea conduce la declanşarea în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene a procedurii privind încălcarea dreptului comunitar.

2.3 Mai mult, BCE doreşte să sublinieze că, deşi statele membre care fac obiectul unei derogări nu fac încă parte din UEM, acestea au obligația juridică de a adapta statutele băncilor lor centrale naționale (BCN) „pentru a se asigura compatibilitatea cu Tratatul şi cu Statutul din perspectiva misiunilor legate de Eurosistem"[10]. În acest sens, orice reformă legislativă ar trebui să vizeze realizarea treptată a consecvenței cu standardele Eurosistemului. În acest caz, ar trebui să faciliteze convergența cadrului juridic necesar pentru ca România să devină participant cu drepturi depline la

---

5 A se vedea articolul 3 alineatul (1) din proiectul de lege.

6 A se vedea articolul 6 alineatul (1) din proiectul de lege.

7 Ambele avize sunt disponibile pe site-ul Senatului României la adresa www.senat.ro.

8 A se vedea Raportul de convergență al BCE, mai 2008, p. 246-249, disponibil pe site-ul BCE la adresa www.ecb.europa.eu.

9 A se vedea paragraful 2.1 din Avizul CON/2008/31 al BCE din 21 iulie 2008 la solicitarea Parlamentului României cu privire la propunerea legislativă pentru modificarea şi completarea Legii nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României.

10 A se vedea Raportul de convergență al BCE, mai 2008, p. 26.

UEM fără a fi necesare reforme legislative ulterioare[11]. În special, articolul 105 alineatul (2) din Tratat defineşte deţinerea şi administrarea rezervelor valutare oficiale ale statelor membre ca o misiune fundamentală care urmează să fie îndeplinită prin intermediul SEBC. Această dispoziţie din Tratat impune păstrarea la BCN a competenţei de a lua decizii cu privire la utilizarea activelor BCN. Adoptarea unor dispoziţii legislative care ar impune o alocare obligatorie a unei părţi din rezerva valutară a unui stat membru, în contradicţie cu atribuirea acestei misiuni către BCN, ar fi incompatibilă cu Tratatul deoarece ar priva astfel BCN, în aceste limite, de una dintre misiunile sale fundamentale conform Tratatului şi ar transfera de la BCN către un terţ competenţa pe care Tratatul o alocă în mod clar BCN.

3. Observaţii specifice

Independenţa băncii centrale

3.1 Articolul 108 din Tratat, reiterat la articolul 7 din Statutul SEBC, prevede principiul independenţei băncilor centrale din cadrul SEBC. Acesta garantează că obiectivul principal al SEBC de menţinere a stabilităţii preţurilor[12] este realizat de bănci centrale pe deplin independente al căror mandat este clar definit[13]. În special, independenţa băncii centrale susţine în mod decisiv credibilitatea politicii monetare a băncii centrale, care reprezintă o condiţie esenţială pentru controlarea anticipaţiilor inflaţioniste[14]. De asemenea, contribuţiile aduse de SEBC la stabilitatea sistemului financiar[15] îşi au originea în poziţia independentă şi credibilă a băncilor centrale din cadrul SEBC. Prin urmare, din punctul de vedere al asigurării participării BNR la SEBC în conformitate cu dispoziţiile de drept comunitar aplicabile, este extrem de importantă configurarea unei structuri instituţionale care să garanteze independenţa funcţională, instituţională, personală şi financiară a BNR[16].

3.2 În special, independenţa financiară a BNR ar fi periclitată dacă aceasta nu s-ar putea folosi în mod independent de suficiente resurse financiare pentru a-şi îndeplini mandatul, al cărui element principal este obiectivul menţinerii stabilităţii preţurilor. Astfel cum se precizează în Rapoartele de convergenţă ale BCE[17], statele membre nu pot pune BCN în situaţia de a avea insuficiente resurse financiare pentru a-şi îndeplini funcţiile. În acest sens, BCN trebuie să dispună de mijloace suficiente nu numai pentru îndeplinirea misiunilor lor legate de SEBC, dar şi pentru realizarea misiunilor lor naţionale, de exemplu finanţarea administraţiei şi a operaţiunilor proprii, precum şi

---

11 A se vedea paragraful asemănător 3.4 din Avizul CON/2008/34 al BCE din 4 august 2008 la solicitarea Ministerului de Finanţe suedez cu privire la un raport referitor la independenţa financiară a Sveriges Riksbank. Cu toate acestea, obligaţiile statutare referitoare la integrarea juridică deplină a unei BCN în Eurosistem intră în vigoare abia la momentul integrării efective, respectiv la data la care statul membru care face obiectul unei derogări adoptă euro.

12 A se vedea articolul 105 alineatul (1) din Tratat şi articolul 2 din Statutul SEBC.

13 A se vedea paragraful 2.1 din Avizul CON/2007/14 al BCE din 24 mai 2007 la solicitarea Ministerului de Finanţe ungar cu privire la un proiect de lege de modificare a Legii privind Magyar Nemzeti Bank.

14 A se vedea paragraful 6 din Avizul CON/2004/35 al BCE din 4 noiembrie 2004 la solicitarea Ministerului de Finanţe ungar cu privire la un proiect de lege de modificare a Legii privind Magyar Nemzeti Bank.

15 A se vedea articolul 105 alineatul (5) din Tratat şi articolul 3.3 din Statutul SEBC.

16 A se vedea paragraful 2.3 din Avizul BCE CON/2008/31.

17 A se vedea Raportul de convergenţă al BCE, decembrie 2006, p. 27; Raportul de convergenţă al BCE, mai 2008, p. 20.

acoperirea riscurilor operaționale. Conceptul de independență a băncii centrale trebuie, prin urmare, evaluat din perspectiva capacității unui terț de a exercita o influență nu numai asupra îndeplinirii misiunilor unei BCN, dar şi asupra capacității acesteia de a-şi îndeplini mandatul, înțeleasă atât operațional, în ceea ce priveşte personalul, cât şi financiar, în ceea ce priveşte resursele financiare corespunzătoare[18].

3.3 Conform proiectului de lege, o parte din rezerva valutară a BNR ar urma să fie scoasă în afara controlului şi administrării BNR şi, prin urmare, BNR nu ar mai avea posibilitatea de a păstra şi administra în mod independent această parte din rezerva valutară. Aceste dispoziții ale proiectului de lege sunt incompatibile cu principiul independenței financiare a băncii centrale întemeiat pe articolul 108 din Tratat.

Respectarea interdicției privind finanțarea monetară

3.4 Articolul 101 din Tratat prevede: „[s]e interzice BCE şi băncilor centrale ale statelor membre […] să acorde credite pe descoperit de cont sau orice alt tip de facilitate de credit […] administrațiilor publice centrale, autorităților regionale sau locale, celorlalte autorități publice, celorlalte organisme sau întreprinderi publice […]". Articolul 21.1 din Statutul SEBC reflectă această dispoziție. Domeniul exact de aplicare a interdicției privind finanțarea monetară este clarificat prin Regulamentul (CE) nr. 3603/93 al Consiliului din 13 decembrie 1993 de precizare a definițiilor necesare aplicării interdicțiilor menționate la articolele 104 şi 104b alineatul (1) din tratat[19] [în prezent articolele 101 şi 103 alineatul (1) din Tratat], care menționează că interdicția prevăzută la articolul 101 din Tratat include orice finanțare acordată sectorului public pentru stingerea obligațiilor sale față de terți[20]. Prevederile de drept comunitar mai sus menționate au prin urmare scopul de a interzice finanțarea sectorului public de către BCN[21].

3.5 Dispozițiile proiectului de lege cu privire la alocarea unei părți din rezerva valutară a BNR drept contribuție la Fond, în vederea investirii acesteia în dezvoltarea şi modernizarea turismului, adică în vederea creditării unui sector economic național specific şi, prin urmare, acceptarea unui nivel corespunzător al riscului de piață şi de credit, constituie o încălcare a interdicției privind finanțarea monetară prevăzută la articolul 101 din Tratat. O astfel de alocare a rezervei valutare nu corespunde nici unuia dintre obiectivele sau misiunile statutare ale BNR. Observând că obiectivul declarat al proiectului de lege îl reprezintă acordarea de sprijin de către stat pentru sectorul turismului[22], alocarea rezervei valutare a BNR prevăzută de proiectul de lege trebuie privită ca o finanțare a facilităților de credit, care altfel ar trebui finanțate de către stat urmând procedurile bugetare

---

18 A se vedea , de exemplu, paragraful 9 din Avizul CON/2004/16 al BCE din 11 mai 2004 la solicitarea Ministerului Afacerilor Economice şi Finanțelor italian cu privire la un proiect de lege pentru protecția economiilor şi paragraful 3.3 din Avizul CON/2008/20 al BCE din 21 mai 2008 la solicitarea Ministerului de Finanțe polonez cu privire la un proiect de lege de modificare a legii privind tranzacțiile cu instrumente financiare şi a altor acte normative.

19 JO L 332, 31.12.1993, p. 1.

20 A se vedea articolul 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 3603/93.

21 A se vedea paragraful 9 din Avizul CON/2003/27 al BCE din 2 decembrie 2003 la solicitarea Ministerului federal de Finanțe austriac cu privire la un proiect de lege federală referitor la Fundația națională pentru cercetare, tehnologie şi dezvoltare.

22 A se vedea al cincilea paragraf din expunerea de motive la proiectul de lege.

normale, adică trebuie privită ca o finanțare acordată sectorului public pentru stingerea obligațiilor sale față de terți, care este interzisă prin Regulamentul (CE) nr. 3603/93.

Prezentul aviz se publică pe site-ul BCE.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 19 noiembrie 2008.

[semnat]

Preşedintele BCE

Jean-Claude TRICHET