RO

BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ

EUROSISTEM

AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE

din 21 iulie 2008

la solicitarea Parlamentului României cu privire la propunerea legislativă pentru modificarea şi completarea Legii nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naţionale a României

(CON/2008/31)

Introducere şi temei juridic

La 12 iunie 2008, Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Parlamentului României, Comisia pentru buget, finanţe, activitate bancară şi piaţă de capital a Senatului, o solicitare a unui aviz cu privire la propunerea legislativă pentru modificarea şi completarea Legii nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naţionale a României (denumită în continuare „proiect de lege").

Competenţa BCE de a adopta avize se întemeiază pe articolul 105 alineatul (4) din Tratatul de instituire a Comunităţii Europene şi pe articolul 2 alineatul (1) a treia liniuţă din Decizia 98/415/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autorităţile naţionale cu privire la proiectele de reglementare[1], întrucât proiectul de lege se referă la Banca Naţională 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 modifică mai multe dispoziţii din Legea nr. 312/2004 privind Statutul BNR (denumită în continuare „Statutul BNR") care se referă la indemnizaţiile, salariile şi alte drepturi băneşti acordate personalului, la recrutarea acestuia, precum şi la organizarea BNR[2]. În al doilea rând, exclude posibilitatea reînnoirii mandatului de cinci ani al membrilor Consiliului de administraţie al BNR[3]. În al treilea rând, prevede obligaţia prim-ministrului de a participa la şedinţele Consiliului de administraţie al BNR, alături de ministrul finanţelor publice şi de un secretar de stat din Ministerul Finanţelor Publice[4]. În al patrulea rând, prevede că Parlamentul votează şi decide cu privire la raportul anual al BNR, care cuprinde activităţile sale, la situaţiile financiare anuale şi la raportul de audit, care în prezent sunt doar

1 JO L 189, 3.7.1998, p. 42.

2 Modificarea articolului 33 alineatul (1) litera (d) din Statutul BNR, care adaugă cerinţa ca hotărârea privind organizarea internă, indemnizaţiile, salariile şi alte drepturi băneşti ale personalului să se ia de Consiliul de administraţie al BNR „conform legii"; modificarea articolului 35 alineatul (2) din Statutul BNR, care prevede că numirea personalului BNR din aparatul central al BNR, precum şi a directorilor sucursalelor şi ai agenţiilor se face de către guvernator „pe bază de concurs" şi „în condiţiile legii"; şi modificarea articolului 53 din Statutul BNR, care limitează nivelul maxim al indemnizaţiilor nete ale membrilor Consiliului de administraţie al BNR la nivelul indemnizaţiei anuale a preşedintelui României.

3 Modificarea articolului 33 alineatul (4) din Statutul BNR.

4 Modificarea articolului 33 alineatul (10) din Statutul BNR.

dezbătute de Parlament[5]. În al cincilea rând, introduce un nou alineat la articolul 35 din Statutul BNR prin care se încredinţează Guvernului misiunea de a propune Parlamentului „soluţii constructive pentru îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare economico-socială a României, conform Programului de guvernare". La sfârşit, introduce conceptele de motive „obiective" şi „subiective" în ceea ce priveşte pierderile înregistrate de BNR în cursul unui exerciţiu financiar şi răspunderea pentru aceste pierderi[6].

2. Observaţii cu caracter general

2.1 Compatibilitatea legislaţiei naţionale a unui stat membru, inclusiv a statutului băncii sale centrale naţionale (BCN), cu cerinţele Tratatului şi ale Statutului Sistemului European al Băncilor Centrale şi al Băncii Centrale Europene (denumit în continuare „Statutul SEBC") cu privire la independenţa băncii centrale (articolul 108 din Tratat) trebuie garantată la aderarea la Uniunea Europeană. În cazul României, cerinţa asigurării compatibilităţii (articolul 109 din Tratat) trebuia să fie îndeplinită la 1 ianuarie 2007.

2.2 În loc să elimine incompatibilităţile existente între Statutul BNR, pe de o parte, şi Tratatul şi Statutul SEBC, pe de altă parte, incompatibilităţi care sunt evidenţiate şi în Raportul de convergenţă al BCE din 2008[7], proiectul de lege introduce noi incompatibilităţi cu Tratatul şi Statutul SEBC prin limitarea independenţei BNR. Proiectul de lege este, prin urmare, fundamental incompatibil cu dispoziţiile din Tratat legate de Uniunea economică şi monetară, iar adoptarea acestuia ar putea conduce la declanşarea în faţa Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene a procedurii privind încălcarea dreptului comunitar.

2.3 Cerinţa înscrisă în Tratat privind independenţa băncii centrale reflectă opinia generală conform căreia obiectivul principal de menţinere a stabilităţii preţurilor este cel mai bine realizat de o instituţie pe deplin independentă al cărei mandat este clar definit[8]. Rapoartele de convergenţă ale Institutului Monetar European şi ale BCE, precum şi avizele BCE au confirmat în mod constant importanţa independenţei băncii centrale. Este de cea mai mare importanţă ca structura instituţională să fie configurată în aşa fel încât să garanteze independenţa funcţională, instituţională, personală şi financiară a BNR.

2.4 Contrar cerinţei privind independenţa băncii centrale, modificările propuse în privinţa Statutului BNR limitează în mod considerabil independenţa BNR şi în mod clar exercită presiuni asupra BNR, organelor sale de decizie, membrilor acestora şi personalului BNR. În consecinţă, proiectul de lege constituie un motiv grav de îngrijorare pentru BCE.

---

5 Modificarea articolului 35 alineatul (4) din Statutul BNR.

6 Modificarea articolului 44 din Statutul BNR.

7 A se vedea Raportul de convergenţă al BCE, mai 2008, p. 246-249, disponibil pe site-ul BCE la adresa http://www.ecb.europa.eu.

8 A se vedea 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.

3. Comentarii specifice

Problemele de personal

3.1 În ceea ce priveşte modificările privind problemele de personal, BCE observă că o BCN nu trebuie să fie pusă în situaţia de a nu avea control sau de a avea un control limitat asupra personalului său, iar guvernul unui stat membru nu are dreptul de a influenţa politica BCN privind problemele de personal[9]. În conformitate cu expunerea de motive la proiectul de lege, modificările articolului 33 alineatul (1) litera (d) şi articolului 53 din Statutul BNR în ceea ce priveşte indemnizaţiile, salariile şi alte drepturi băneşti se impun cu scopul de a oferi un temei legal pentru deciziile BNR cu privire la aceste probleme. Cu toate acestea, trebuie observat că versiunea actuală a articolului 33 alineatul (1) litera (d) din Statutul BNR prevede deja un temei legal întrucât stipulează că Consiliul de administraţie al BNR hotărăşte „în condiţiile legii … organizarea internă, indemnizaţiile, salariile şi alte drepturi băneşti ale personalului". Scopul adăugării formulării suplimentare „conform legii" este prin urmare neclar. Aceasta creează nesiguranţă în ceea ce priveşte legislaţia aplicabilă problemelor legate de personalul BNR şi relaţia acesteia cu Statutul BNR.

3.2 În plus, pentru a garanta că modificarea articolului 53 privind nivelul maxim al indemnizaţiilor nete ale membrilor Consiliului de administraţie al BNR este compatibilă cu cerinţele Comunităţii privind independenţa personală a membrilor organelor de decizie ale BCN, noua lege ar trebui să fie astfel pusă în aplicare încât să garanteze faptul că nu afectează condiţiile în care au fost numiţi actualii membri ai Consiliului de administraţie al BNR. În consecinţă, acest aspect din noua lege ar trebui să se aplice numai pentru viitoarele numiri ale membrilor Consiliului de administraţie[10].

Participanţii la şedinţele Consiliului de administraţie al BNR

3.3 Proiectul de lege îl include pe prim-ministru în lista terţilor care participă la şedinţele Consiliului de administraţie al BNR, alături de ministrul finanţelor publice şi de un secretar de stat din Ministerul Finanţelor Publice; de asemenea, introduce pentru aceştia obligaţia de a participa la şedinţele Consiliului de administraţie al BNR[11]. Aceste modificări constituie un motiv grav de îngrijorare în ceea ce priveşte independenţa instituţională a BNR în două privinţe: (i) obligaţia terţilor de a participa la şedinţele Consiliului de administraţie al BNR nu trebuie să împiedice funcţionarea acestor şedinţe, şi, în special, absenţa acestor terţi nu trebuie să împiedice ţinerea şedinţelor; şi (ii) participarea acestor terţi nu trebuie să ducă la situaţia în care terţii dau în fapt instrucţiuni directe sau indirecte BNR, organelor sale de decizie sau membrilor acestora.

3.4 În contextul cooperării strânse dintre instituţiile Uniunii Europene, se poate observa că preşedintele Consiliului Uniunii Europene şi un membru al Comisiei Comunităţilor Europene au posibilitatea să

---

9 A se vedea, în special, Avizul CON/2008/9 al BCE din 21 februarie 2008 la solicitarea Ministerului de Finanţe german cu privire la un proiect de lege de modificare a Legii privind Deutsche Bundesbank şi Avizul CON/2008/10 al BCE din 21 februarie 2008 la solicitarea Ministerului Afacerilor Economice şi Finanţelor italian cu privire la anumite dispoziţii ale Legii privind bugetul anual şi multianual al statului (Legea bugetului pe anul 2008).

10 A se vedea Avizul CON/2008/10 al BCE din 21 februarie 2008 la solicitarea Ministerului Afacerilor Economice şi Finanţelor italian cu privire la anumite dispoziţii ale Legii privind bugetul anual şi multianual al statului (Legea bugetului pe anul 2008), punctul 3.2.2.

11 Modificarea articolului 33 alineatul (10) din Statutul BNR.

participe, fără drept de vot, la reuniunile Consiliului guvernatorilor BCE[12]. Totuşi, aceşti terţi nu sunt obligaţi să participe la reuniuni. Aceasta reflectă alte forme de interacţiune, în special faptul că preşedintele BCE este invitat să participe la reuniunile Consiliului în cazul în care acesta deliberează asupra problemelor referitoare la obiectivele şi misiunile SEBC. Astfel, BCE recomandă cu fermitate să se clarifice sfera obligaţiei prim-ministrului şi a reprezentanţilor Ministerului Finanţelor Publice de a participa la şedinţele Consiliului de administraţie al BNR.

Votul şi decizia Parlamentului cu privire la raportul anual, la cel de audit şi la situaţiile financiare anuale

3.5 Competenţa Parlamentului de a vota şi de a adopta o decizie cu privire la raportul anual al BNR care cuprinde activităţile sale, la situaţiile financiare anuale şi la raportul de audit poate afecta independenţa instituţională a BNR, întrucât trece de limitele transparenţei şi responsabilităţii unei bănci centrale în faţa parlamentului.

3.6 BCE reaminteşte că, în general, dialogul dintre BCN şi terţi este binevenit şi compatibil cu independenţa băncii centrale, cu condiţia ca:

- această situaţie să nu aducă atingere independenţei membrilor organelor de decizie ale BCN;
- să se respecte cu strictețe statutul special al guvernatorilor, în calitate de membri ai Consiliului general al BCE;
- să se respecte obligaţiile de confidenţialitate decurgând din Statutul SEBC.

3.7 O decizie a Parlamentului în privinţa acestor documente nu trebuie să ducă la situaţia în care în fapt se dau instrucţiuni (de exemplu, să modifice raportul anual) directe sau indirecte BNR, membrilor organelor sale de decizie sau membrilor acestora[13]. Mai mult, orice drept al Parlamentului de a aproba, suspenda, anula sau amâna deciziile BNR ar fi contrar independenţei instituţionale a BNR.

Obiectivele statutare ale BNR

3.8 Proiectul de lege introduce un nou alineat la articolul 35 din Statutul BNR care priveşte atribuţiile guvernatorului BNR. Acesta prevede că Guvernul propune Parlamentului „soluţii constructive pentru îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare economico-socială a României, conform Programului de guvernare". Această dispoziţie se poate interpreta în sensul că stabileşte noi obiective pentru BNR, precum şi că permite Guvernului să dea instrucţiuni indirecte sau să influenţeze BNR, organele sale de decizie sau pe membrii acestora. Ca atare, dispoziţia ar fi contrară principiului independenţei instituţionale a BNR. Mai mult, aceasta ar compromite, de asemenea, independenţa funcţională a BNR întrucât ar contraveni articolului 105 alineatul (1) din Tratat şi articolului 2 din Statutul SEBC în ceea ce priveşte obiectivul principal de menţinere a stabilităţii preţurilor, precum şi obiectivul secundar de susţinere a politicilor economice generale din Comunitate.

12 A se vedea articolul 113 alineatul (1) din Tratat.

13 A se vedea, în special, Avizul CON/2001/17 al BCE la solicitarea Ministerului de Finanţe german cu privire la proiectul celei de a şaptea legi de modificare a Legii privind Deutsche Bundesbank, punctul 11.

Acoperirea pierderilor

3.9 Conform proiectului de lege, pierderea înregistrată de BNR „din motive obiective" se acoperă, ca şi în prezent (fără nicio distincție), din sursele disponibile, în următoarea ordine de prioritate: a) contul special de reevaluare; b) rezervele statutare. Dacă BNR înregistrează pierderi „din motive subiective, stabilite de Curtea de Conturi", acestea se acoperă de persoanele găsite vinovate pentru pierderile înregistrate[14].

3.10 BCE observă că o asemenea răspundere personală pentru pierderile cauzate de „motive subiective, stabilite de Curtea de Conturi" periclitează independența organelor de decizie şi a personalului BNR. În cazul în care ar trebui să suporte răspunderea financiară în legătură cu îndeplinirea sarcinilor băncii centrale, care sunt complexe, supuse unei importante marje de apreciere şi dependente de mediul economic şi financiar național şi internațional, capacitatea acestora de a funcționa pe deplin şi independent ar fi serios compromisă ca o consecință a efectului inhibitor pe care l-ar avea riscul de a suporta pagubele. Într-adevăr, BCN nu pot fi împiedicate în luarea deciziilor de perspectiva răspunderii personale a personalului care acționează cu bună credință.

Prezentul aviz va fi publicat pe site-ul BCE.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 21 iulie 2008.

[semnat]

Preşedintele BCE

Jean-Claude TRICHET

14 Modificarea articolului 44 din Statutul BNR.