

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 9 ноември 2018 година

относно предложение за регламент за създаването на Европейска функция за стабилизиране на инвестициите

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

Въведение и правно основание

На 10 юли 2018 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от Европейския парламент за становище относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаването на Европейска функция за стабилизиране на инвестициите ⁽¹⁾ (наричан по-долу „предложеният регламент“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като предложеният регламент, чиято цел е макроикономическото стабилизиране, е от значение за основната цел на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) да поддържа ценова стабилност и — без да се засяга посочената основна цел — за задължението ѝ да подкрепя основните икономически политики на Съюза съгласно член 127, параграф 1 и член 282, параграф 2 от Договора и член 2 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-долу „Уставът на ЕСЦБ“). Предложеният регламент съдържа също разпоредби, които засягат ролята на ЕЦБ като фискален агент за субектите на публичното право съгласно член 21.2 от Устава на ЕСЦБ.

Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

Общи забележки

Със създаването на Европейската функция за стабилизиране на инвестициите (ЕФСИ) се цели да се защитят националните публични инвестиции при големи асиметрични макроикономически сътресения в държавите членки, чиято парична единица е еврото, и в държавите членки, чиято парична единица не е еврото, но участват във валутен механизъм II (наричани по-долу заедно „участващите държави членки“), и да се предотврати рискът от отрицателни ефекти на преноса ⁽²⁾. В правната рамка на Съюза ЕФСИ ще е част от по-широк набор от нови инструменти за повишаване на устойчивостта на еврозоната. Тази устойчивост ще допринесе за задълбочаването на икономическия и паричен съюз. Предложеният регламент предвижда, че подкрепата по линия на ЕФСИ зависи от спазването на определени решения и препоръки съгласно рамката на Съюза за фискално и макроикономическо наблюдение ⁽³⁾. В този контекст следва да се отбележи, че целта на фискалната рамка на Съюза е да се гарантира, че държавите членки се стремят към стабилни фискални политики и изграждат фискални буфери в периодите на благоприятна икономическа конюнктура ⁽⁴⁾.

В доклада на петимата председатели от 22 юни 2015 г. ⁽⁵⁾ се подчертава необходимостта да се завърши икономическата и институционалната архитектура на икономическия и паричен съюз. Предвид опита, придобит по време на финансовата и икономическа криза, се препоръчват по-нататъшни интеграционни мерки, за да се подобри устойчивостта на държавите

⁽¹⁾ COM (2018) 387 final.

⁽²⁾ Вж. обяснителния меморандум към предложения регламент, стр. 2.

⁽³⁾ Член 3, параграф 1 от предложения регламент.

⁽⁴⁾ Вж. „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ – Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц, 22 юни 2015 г., стр. 4, достъпен на уебсайта на Комисията www.ec.europa.eu.

⁽⁵⁾ Вж. „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ – Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц, 22 юни 2015 г., достъпен на уебсайта на Комисията www.ec.europa.eu.

членки по време на сериозен икономически спад. От държавите членки се очаква да подкрепят инициативи, с които да направят националните си икономики по-устойчиви, и да допълнят тези усилия с мерки, чиято цел е да се завърши фискалният и икономически съюз – по-специално, създаването на обща функция за макроикономическо стабилизиране. Тази функция съществува във всички валутни съюзи, за да се осигури по-доброто преодоляване на икономическите сътресения, които не могат да бъдат овладени на национално равнище. Ако се създаде по подходящ начин, общата функция за макроикономическо стабилизиране ще повиши икономическата устойчивост на всяка една от участващите държави членки и на еврозоната като цяло, като по този начин ще се подпомогне единната парична политика.

В този контекст ЕЦБ приветства новия стимул, даден на дебата във връзка с начина, по който да се създаде обща функция за макроикономическо стабилизиране за участващите държави членки. При създаването ѝ е важно да се гарантира, че с нея ще се осигури ефективна макроикономическа стабилизация, особено при наличието на дълбока рецесия в еврозоната. За тази цел размерът на функцията за фискално стабилизиране следва да е достатъчен. Следва да се отбележи, че предложението за ЕФСИ предвижда финансов пакет от компенсационни заеми в размер до 30 милиарда евро, представляващи едва приблизително 0,3 % от brutния вътрешен продукт (БВП) на еврозоната. С оглед на ефективното стабилизиране е необходимо подкрепата по линия на ЕФСИ да се задейства и предоставя навреме. Подходящите критерии за задействането ѝ следва недвусмислено да разграничават цикличните от структурните промени. Задействането ѝ, така, както е предвидено в момента, е свързано със средната безработица за период от 60 тримесечия. Такъв дълъг период от време изглежда необоснован, тъй като текущата безработица може да е далеч от средната за период от 60 тримесечия за държавите, при които се е наблюдавала силна възходяща или низходяща тенденция при безработицата през предходните петнадесет години. При задействането по този начин не се вземат предвид, от една страна, проявите на нееластичност на трудовия пазар, срещу които някои държави членки не са предприели реформи, нито, от друга страна, реформите за подобряване на устойчивостта, въведени от други държави членки. Важно е подкрепата по линия на ЕФСИ да допълва стимулите за надеждни национални фискални и икономически политики и по-специално — за реформи, насочени към преодоляването на националните структурни предизвикателства и към по-доброто спазване на рамката на Съюза за фискално и макроикономическо наблюдение. Подкрепата по линия на ЕФСИ следва да бъде обвързана с демонстрираното от участващата държава членка пълно зачитане на тази рамка. Във връзка с това предвидените критерии за допустимост изглеждат слаби – по-специално критерият, с който се изисква да няма решение на Съвета, с което се установява, че не са предприети ефективни действия за коригиране на прекомерния дефицит в съответствие с член 126, параграф 8 или член 126, параграф 11 от Договора за периода от две години преди подаването на искането за подпомагане по линия на ЕФСИ⁽¹⁾. Този критерий за допустимост ще позволи подкрепа по линия на ЕФСИ да се отпуска на държави членки, които са успели да избегнат неспазването на Пакта за стабилност и растеж въпреки наличието на трайни пропуски по отношение на изискванията за структурни корекции. Важно е бъдещата функция за стабилизиране да предоставя стимули за държавите членки да изградят фискални буфери в периодите на благоприятна икономическа конюнктура, които могат да се изчерпят при рецесия. На последно място, е необходима яснота във връзка с взаимодействието между предложението регламент и гъвкавостта, заложена в Пакта за стабилност и растеж, особено по отношение на разпоредбите на т.нар. „клауза за инвестиции“⁽²⁾, чиято цел е подобна на ЕФСИ, т.е. да се поддържат инвестициите в периоди на икономически затруднения. Необходима е и разпоредба, с която да се гарантира, че равнището на подкрепата по линия на ЕФСИ е съизмеримо с равнището, необходимо за да се поддържа устойчивостта на дълга.

Специфични забележки

1. Използване на паричния доход като основа за изчисляване на националните вноски във фонда за подпомагане на стабилизирането

Фондът за подпомагане на стабилизирането се финансира почти изцяло с годишни вноски от участващите държави членки. Те се изчисляват в съответствие със Споразумението за прехвърляне на вноските във фонда за подпомагане на стабилизирането, сключено от участващите държави членки⁽³⁾ (наричано по-долу „проектоспоразумението“). Съгласно проектоспоразумението годишната вносна във фонда на всяка държава членка, чиято парична единица е еврото, ще е равна на 6 % от размера на паричния доход, разпределен на съответната НЦБ в края на предходната финансова година в съответствие с член 32 от Устава на ЕЦБ. Годишните вноски на държавите членки извън еврозоната, които участват във валутен механизъм II, се изчисляват по формула, която взема предвид общия паричен доход на Евросистемата, и с която се определя дялът, който се разпределя на всяка държава членка извън еврозоната, която участва във валутен механизъм II въз основа единствено на БВП, без да се отчита населението.

⁽¹⁾ Във връзка с това следва да се отбележи, че съгласно член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз, ако държава членка не предприеме мерки в отговор на препоръките на Съвета, отправени до нея в контекста на по-ранно решение на Съвета, че държавата членка не изпълнява изискванията на критерия за дефицит по Договора, Съветът трябва да приеме решение, с което се установява, че не са предприети ефективни действия.

⁽²⁾ Клаузата за инвестиции се съдържа в член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1).

⁽³⁾ Проектът на споразумението е достъпен на https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf.

1.1. Институционална независимост

Принципът на институционалната независимост се упоменава изрично в член 130 от Договора и в член 7 от Устава на ЕСЦБ. Тези две разпоредби забраняват на НЦБ от ЕСЦБ и на членовете на органите им за вземане на решения да искат или да приемат указания от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, от правителствата на държавите членки или от който и да било друг орган. Освен това институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, както и правителствата на държавите членки се задължават да спазват този принцип и да не се опитват да оказват влияние върху членовете на органите за вземане на решения на НЦБ при изпълнение на задачите им във връзка с ЕСЦБ.⁽¹⁾ Макар че в проектоспоразумението се посочва, че вноските във фонда за подпомагане на стабилизирането са задължения за плащане на участващите държави членки, съгласно принципа на институционална независимост правителствата на държавите членки не могат да упражняват натиск върху НЦБ. Във връзка с това разпоредбата в проектоспоразумението, в която се посочва, че националната вноска на държавите членки е равна на 6 % от сумата на паричния доход, разпределен на националната централна банка, е просто формула, която ще се използва за изчисляването на задълженията за плащане на участващата държава членка. По този начин се намалява рискът от евентуалното упражняване на натиск върху органите за вземане на решения на НЦБ по отношение на независимите процеси на вземане на решения, свързани с инвестиционните и рисковите стратегии и с разпределението на печалбата. Накрая, ЕЦБ би искала да се заличи наложеното ѝ с предложението регламент задължение да информира Комисията най-късно до 30 април всяка година за сумата на паричния доход, предоставена на НЦБ на Евросистемата съгласно член 32 от Устава на ЕСЦБ за целите на изчисляването на вноските на участващите държави членки. Със заличаването на тази разпоредба ще се избегне рискът от нарушаване на институционалната независимост на ЕЦБ. ЕЦБ е готова да си сътрудничи с Комисията по този въпрос, както е посочено в съображение 27 от предложението регламент, с което се пояснява, че ЕЦБ следва да съобщава на Комисията сумата на паричния доход, на който НЦБ от Евросистемата имат право.

1.2. Финансова независимост

Съгласно принципа на финансова независимост НЦБ трябва да имат достатъчно средства, за да изпълняват задачите си, свързани с ЕСЦБ, както и националните си задачи. Държавите членки не могат да допускат техните НЦБ да попадат в ситуация на недостиг на финансови средства за изпълнението на тези задачи⁽²⁾. Съгласно предложението регламент посочените в проектоспоразумението национални вноски във фонда за подпомагане на стабилизирането трябва да бъдат платени от участващите държави членки. Те не са вноски или задължения на НЦБ или ЕЦБ. Поради това предложението регламент не засяга способността на НЦБ да разполагат автономно с достатъчно финансови средства, за да изпълнява правомощията си.

1.3. Допълнителни съображения

1.3.1. ЕЦБ приема, че изчисляването на националните вноски във фонда за подпомагане на стабилизирането е отделено от реалните приходи или печалби на централните банки. Сумата на паричния доход, разпределена на НЦБ, може да се разглежда като изчислителен параметър, който се променя годишно. Поради това 6-те процента, посочени в проектоспоразумението като отправна точка за изчисляването на националните вноски във фонда, следва да се отнасят само до окончателната сума на паричния доход, разпределен на НЦБ. Това би следвало да е така дори ако е необходимо с паричния доход за съответната финансова година да се покрие частично или изцяло реализирана от ЕЦБ загуба в съответствие с член 33.2 от Устава на ЕСЦБ⁽³⁾.

1.3.2. ЕЦБ би искала да отбележи, че обвързването на вноските на участващите държави членки с паричния доход посредством прилагането на предварително определена процентна ставка автоматично ще доведе до колебливост на вноските. Тази колебливост може да засегне прехвърлянето на нови средства във фонда за подпомагане на стабилизирането.

1.3.3. Съгласно предложението регламент годишният паричен доход на Евросистемата се използва като основа за изчисляването на годишните вноски както на държавите членки, чиято парична единица е еврото, така и на държавите членки извън еврозоната, които участват във валутен механизъм II. За държавите членки, чиято парична единица е еврото, паричният доход се разпределя на всяка НЦБ в съответствие с дяла ѝ в алгоритъма за записване на капитала на ЕЦБ, като теглото на всеки дял се определя в еднаква степен както от дела на съответната държава членка в населението на Съюза, така и от дела ѝ в БВП на Съюза, както е посочено в член 29 от Устава на ЕСЦБ. Вноските във фонда за подпомагане на стабилизирането, плащани от държавите членки извън еврозоната, които участват във валутен механизъм II, се изчисляват въз основа на паричния доход на Евросистемата, който се определя за всяка държава членка единствено въз основа на данните за нейния БВП. Това разминаване може да доведе до сравнително по-големи или по-малки вноски на държавите членки извън еврозоната, които участват във валутен механизъм II.

⁽¹⁾ Вж. Доклад за конвергенцията на ЕЦБ, май 2018 г., стр. 21.

⁽²⁾ Вж. Доклада за конвергенцията на ЕЦБ, май 2018 г., стр. 25.

⁽³⁾ В случай на загуба, реализирана от ЕЦБ, недостигът може да бъде покрит за сметка на общия резервен фонд на ЕЦБ и, ако е необходимо, след решение на Управителния съвет, за сметка на паричния доход за съответната финансова година, в съотношения и размери, които се разпределят между националните централни банки в съответствие с член 32.5 от Устава на ЕСЦБ.

2. Управление на заемите

- 2.1. ЕЦБ изразява готовността си да въведе заедно с Комисията необходимите мерки за администрирането на заемите и да получава от съответната държава членка главницата и лихвите, дължими по заема по линия на ЕФСИ, по сметка в ЕЦБ, както е предвидено в предложения регламент. Във връзка с това ЕЦБ би искала да отбележи, че в съответствие с член 21.2 от Устава на ЕСЦБ ЕЦБ може да действа като фискален агент за институциите на Съюза по същия начин, както за администрирането на заеми в рамките на европейския механизъм за финансово стабилизиране ⁽¹⁾.
- 2.2. Прямо сумите, отпускани по линия на ЕФСИ, които се депозират по специалната сметка, открита от съответната държава членка в националната ѝ централна банка за управление на получената подкрепа по линия на ЕФСИ, се прилагат нормите, предвидени в приложимите правни актове, като например Насоки ЕЦБ/2014/9 на Европейската централна банка ⁽²⁾.

Когато ЕЦБ отправя препоръки за изменения на предложения регламент, конкретните предложения с обяснителен текст към тях се представят в технически работен документ. Техническият работен документ е достъпен на английски език на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 9 ноември 2018 година.

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Вж. член 8 от Регламент (ЕС) № 407/2010 на Съвета от 11 май 2010 г. за създаване на европейски механизъм за финансово стабилизиране (ОВ L 118, 12.5.2010 г., стр. 1).

⁽²⁾ Насоки ЕЦБ/2014/9 на Европейската централна банка от 20 февруари 2014 г. относно вътрешните операции по управление на активи и пасиви от националните централни банки (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 56).