

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 6 април 2016 година

относно предложение за решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд

(CON/2016/22)

(2016/C 216/01)

Въведение и правно основание

На 30 октомври 2015 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от Съвета за становище относно предложение за решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд („МВФ“ или „Фондът“) (наричано по-долу „предложеното решение“) ⁽¹⁾.

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 138 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), съгласно който с цел да гарантира мястото на еврото в международната парична система, Съветът по предложение на Комисията и след консултация с ЕЦБ може да приема подходящи мерки за осигуряване на единно представителство в международните финансови институции и конференции. В съответствие с член 17.5, изречение първо от Процедурния правилник на Европейската централна банка Управителният съвет прие настоящото становище.

1. Общи забележки

- 1.1 С предложеното решение се доразвива Докладът на петимата председатели ⁽²⁾, в който се отправя призив за все по-единно външно представителство на Икономическия и паричен съюз (ИПС) в процеса на развитието му към икономически, финансов и фискален съюз. ЕЦБ споделя стремежа за постепенното засилване на външното представителство на еврозоната в МВФ с крайната цел да се създадат една или няколко групи на еврозоната и да се гарантира, че еврозоната ще изразява обща позиция.
- 1.2 ЕЦБ напълно подкрепя засилването на координацията на политиките на еврозоната, което е от основно значение за целта на единното външно представителство, както е предвидено в членове 4 и 9 от предложеното решение. Въпреки че координацията се подобри през последните години, тя все още изисква допълнително засилване и подобряване, така че да бъде съразмерна с икономическото управление на еврозоната, което вече беше засилено през последните години, и с очакваната по-дълбока интеграция, както е изложено в Доклада на петимата председатели.
- 1.3 ЕЦБ би желала да подчертае, че за целите на постигане на единно и ефективно представителство на еврозоната в МВФ е от решаващо значение всички заинтересовани страни да действат при пълно зачитане на принципа на лоялното сътрудничество. В това отношение член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) изисква от Съюза и държавите членки при пълно взаимно зачитане да си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от ДЕС и ДФЕС (наричани заедно „Договорите“). Този принцип изисква всички държави членки да предприемат всякакви подходящи мерки, за да гарантират изпълнението на задълженията, възникващи от Договорите или произтичащи от актовете на институциите на Съюза, и да се въздържат от всяка мярка, която би изложила на риск постигането на целите на Съюза. Член 13, параграф 2 от ДЕС изисква от институциите на Съюза да осъществяват лоялно сътрудничество помежду си.
- 1.4 ЕЦБ отбелязва, че с предложеното решение се цели да се установи единно представителство на еврозоната съгласно правото на Съюза, без да се променя членската структура на МВФ, основана на членството на държави, съгласно Учредителния договор на Международния валутен фонд ⁽³⁾ (наричан по-долу „Учредителния договор на МВФ“). За установяването на напълно единно представителство на еврозоната в МВФ изглежда, че е необходимо изменение на Учредителния договор на МВФ, за да се предвиди членство за наднационални организации като Съюза/еврозоната. ЕЦБ отбелязва, че такава реформа не е предвидена в предложеното решение. Следователно единното представителство на еврозоната в МВФ е ограничено до онези области на политиката, прехвърлени на Съюза.

⁽¹⁾ COM(2015) 603 final.

⁽²⁾ Вж. Доклада на петимата председатели относно завършването на европейския икономически и паричен съюз, 22 юни 2015 г., достъпен на www.ec.europa.eu.

⁽³⁾ Членове II и III от Учредителния договор на МВФ.

- 1.5 ЕЦБ отбелязва също така, че националните централни банки (НЦБ) в Евросистемата и Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) играят важна роля в представителството на съответните им държави в МВФ в рамката на членската структура на МВФ, основана на членството на държави. В съответствие с член V, раздел 1 от Учредителния договор на МВФ ⁽¹⁾ всяка държава членка трябва да посочи учрежденията, чрез които ще работи с МВФ. При мнозинството от държавите членки от еврозоната за такива учреждения са посочени НЦБ ⁽²⁾. Нещо повече, НЦБ играят важна роля в представителството на техните държави членки пред органите за вземане на решения на МВФ. При мнозинството от държавите членки от еврозоната ⁽³⁾ управителят на НЦБ служи като управител на своята държава в Борда на управителите на МВФ, докато в другите държави членки той или тя служи като заместник-управител в Борда на управителите на МВФ. Също така в няколко случая управителят на НЦБ е заместник-член на Международния паричен и финансов комитет (МПФК). В допълнение много НЦБ участват активно в процедурата по подбор на (заместник-) изпълнителните директори за техните държави, а в някои случаи НЦБ провеждат този подбор.

В съответствие с Учредителния договор на МВФ ⁽⁴⁾ всяка държава членка на еврозоната определя своята централна банка за влогоприемател на всички запаси на МВФ в нейната валута. Нещо повече, НЦБ от Евросистемата държат и управляват специални права на тираж (СПТ), разпределени към съответните им държави, по силата на тяхното участие в Департамента за СПТ на МВФ ⁽⁵⁾ и участват в доброволни търговски споразумения за СПТ. Освен това НЦБ от Евросистемата участват и в плана за финансовите сделки на МВФ, предоставят задължителни записвания на дял за членството на тяхната държава в МВФ и — когато е нужно и подходящо — предоставят двустранно доброволни кредитни линии на МВФ в контекста както на Общите заемни споразумения, така и на Новите заемни споразумения на МВФ.

- 1.6 От гледна точка на правото на Съюза в Договорите се признава ролята, която НЦБ и ЕЦБ играят по отношение на МВФ. Съгласно Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-долу „Уставът на ЕСЦБ“) ЕЦБ и НЦБ могат да установяват отношения в зависимост от конкретния случай с международни организации, както и да осъществяват всички видове банкови сделки при отношенията си с тях, включително операции по предоставяне и вземане на заеми ⁽⁶⁾. НЦБ имат право да осъществяват сделки, за да изпълняват задълженията си спрямо международни организации ⁽⁷⁾. ЕЦБ може да държи и управлява резервни позиции в МВФ и СПТ и да обединява такива активи ⁽⁸⁾. В това отношение ЕЦБ е определена от Борда на изпълнителните директори на МВФ за държател на СПТ съгласно Учредителния договор на МВФ ⁽⁹⁾.
- 1.7 ЕЦБ разбира, че с предложеното решение не се цели да се променят договореностите между държавите членки от еврозоната, които са постигнали с цел да гарантират упражняването на съответните си права и задължения, възникващи от членството им в МВФ. В тези рамки ЕЦБ е готова да допринесе към усилията, положени от Съвета в гарантирането на единно представителство на еврозоната пред всички органи на МВФ, и да играе своята роля в единното представителство на еврозоната съгласно решеното от Съвета. По отношение на всяка мярка, основана на член 138 от ДФЕС, ще трябва да бъде взет предвид фактът, че обхватът на този член е ограничен до онези области на политиката, които са били прехвърлени на Съюза и в които ЕЦБ и НЦБ независимо упражняват определени правомощия, възложени им с ДФЕС и Устава на ЕСЦБ ⁽¹⁰⁾.

2. Специфични забележки

2.1 Независимост на Евросистемата

- 2.1.1 Както е отбелязано по-горе, целта да бъде установено единно представителство на еврозоната в МВФ ще трябва да бъде постигната при зачитане на компетентността на Евросистемата, по-конкретно съгласно член 127 от ДФЕС,

⁽¹⁾ Вж. раздел 1 от член V от Учредителния договор на МВФ, в който се предвижда, че всяка държава членка трябва да работи с Фонда само чрез своето министерство на финансите, централна банка, стабилизиращ фонд или друго подобно учреждение, както и че Фондът трябва да работи само със или чрез същите тези учреждения.

⁽²⁾ Вж. например Австрия: Раздели 1 и 2 от Федералния закон от 23 юни 1971 г. за увеличението на дела на Австрия в МВФ и прехвърлянето на целия дял от Oesterreichische Nationalbank, BGBl № 309/1971; Германия: Член 3, параграф 2 от Закона за Учредителния договор на МВФ от 9 януари 1978 г. (BGBl. 1978 II стр. 13), изменен с член 298 от Регламента от 31 август 2015 г. (BGBl. I стр. 1474); Финландия: Раздел 2 от Закон 68/1977 за одобрието на определени изменения на Договора за Международния валутен фонд; Словения: Член 4 от Закона за членството на Република Словения в Международния валутен фонд; Португалия: Член 1, параграф 1 от Наредба-закон № 245/89 от 5 август 1989 г.

⁽³⁾ Такъв е случаят например с Белгия, Естония, Германия, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия, Австрия, Словакия, Словения, Финландия и Португалия.

⁽⁴⁾ Вж. раздел 2, буква а) от член XIII от Учредителния договор на МВФ.

⁽⁵⁾ Вж. член XVII от Учредителния договор на МВФ.

⁽⁶⁾ Вж. член 23, първо и четвърто тире от Устава на ЕСЦБ.

⁽⁷⁾ Вж. член 31.1 от Устава на ЕСЦБ.

⁽⁸⁾ Вж. член 30.5 от Устава на ЕСЦБ.

⁽⁹⁾ Вж. раздел 3 от член XVII от Учредителния договор на МВФ.

⁽¹⁰⁾ ЕЦБ следва също така да вземе предвид и задачите, възложени ѝ съгласно Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (OJ L 287, 29.10.2013 г., стр. 63).

и нейната независимост, по-конкретно съгласно член 130 от ДФЕС и член 7 от Устава на ЕСЦБ. С принципа на независимостта в правото на Съюза се цели да бъде защитена Евросистемата от всякакъв политически натиск, за да ѝ се позволи да преследва ефективно своите цели и да изпълнява предоставените ѝ задачи посредством упражняването по независим начин на специфичните правомощия, възложени ѝ с правото на Съюза⁽¹⁾.

- 2.1.2 Член 138, параграф 2 от ДФЕС не може да ограничава независимостта на Евросистемата. За да бъде „подходящо“ по смисъла на член 138, параграф 2 от ДФЕС, с предложеното решение следва да се гарантира, че независимото изпълнение на задачите и правомощията на Евросистемата е защитено в процеса по откриване на оптималния модел за организирането на единното представителство на еврозоната в МВФ. Въпреки че целите, задачите и специфичните правомощия, които са защитени от независимостта на Евросистемата, продължават да се развиват, най-важните са описани по-долу.
- 2.1.3 Основната цел на Евросистемата е да се поддържа ценовата стабилност (член 127, параграф 1, първо изречение и член 282, параграф 2, второ изречение от ДФЕС и член 2, първо изречение от Устава на ЕСЦБ). Възлагането на тази цел е неразривно свързано с предоставянето на Евросистемата на висока степен на независимост, тъй като в изискването на ДФЕС за независимост на централната банка се отразява общият възглед, че основната цел да бъде поддържана ценовата стабилност се постига най-добре от независима централна банкова система с точно определени правомощия⁽²⁾. Съгласно член 282, параграф 1, второ изречение от ДФЕС паричната политика на Съюза се провежда от Евросистемата. В контекста на член 3, параграф 1, буква в) и член 282, параграф 1, второ изречение от ДФЕС терминът „парична политика“ не трябва да се чете в стеснителен и технически смисъл като отнасящ се единствено до основната задача на Евросистемата, към която препраща член 127, параграф 2, първо тире от ДФЕС. Такъв стеснителен прочит нито е необходим, нито е бил предвиден. ЕЦБ разбира термина „парична политика“ като отразяващ заглавието на глава 2 от дял VIII от трета част от ДФЕС и поради това смята, че той обхваща всички специфични правомощия, свързани с еврото, описани в относимите разпоредби на ДФЕС и по-конкретно членове 127 и 128 от ДФЕС⁽³⁾.
- 2.1.4 На Евросистемата са възложени и вторични цели: без да се засяга целта да бъде поддържана ценовата стабилност, Евросистемата подкрепя общите икономически политики в Съюза с оглед на допринасянето към постигането на целите на Съюза, посочени в член 3 от ДЕС (вж. също член 127, параграф 1, второ изречение от ДФЕС, член 282, параграф 2, трето изречение от ДФЕС и член 2 от Устава на ЕСЦБ). Целите, изложени в член 3 от ДЕС, са допълнително конкретизирани в членове 119—127 от ДФЕС.
- 2.1.5 И накрая, в допълнение към целите, изложени в ДФЕС, Евросистемата допринася за гладкото провеждане на следваните от компетентните органи политики, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции и стабилността на финансовата система съгласно член 127, параграф 5 от ДФЕС. Тя преследва целта да бъдат гарантирани безопасността и стабилността на кредитните институции във връзка с конкретните задачи, отнасящи се до пруденциалния надзор над кредитните институции, възложени от Съвета на ЕЦБ на основание член 127, параграф 6 от ДФЕС. От ноември 2014 г. ЕЦБ изпълнява тези задачи в рамките на единния надзорен механизъм (ЕНМ), който се състои от ЕЦБ и националните компетентни органи. Във връзка с това ЕЦБ е също така обвързана със задължения за пазене на професионална тайна⁽⁴⁾ и е задължена да действа независимо в съответствие с член 19 от Регламент (ЕС) № 1024/2013.

2.2 Статутът на наблюдател на ЕЦБ в МВФ

- 2.2.1 ЕЦБ е единствената институция на Съюза, посочена в член 13, параграф 1 от ДЕС, на която е предоставена международна правосубектност⁽⁵⁾. В съответствие с членове 6.1 и 6.2 от Устава на ЕСЦБ в областта на международното сътрудничество, свързано със задачите, възложени на ЕСЦБ, ЕЦБ решава как ЕСЦБ да бъде представявана и дали ЕЦБ и, след нейното одобрение, НЦБ могат да участват в международни парични институции. Член 6.3 от Устава на ЕСЦБ постановява, че тези разпоредби не засягат подходящите мерки, приети от Съвета съгласно член 138, параграф 2 от ДФЕС, които целят да гарантират единното представителство на еврозоната в международни финансови институции и конференции.

⁽¹⁾ Вж. точка 134 от Решение от 10 юли 2003 г. по дело *Комисия/Европейска централна банка*, С-11/00, Recueil, стр. I-7147.

⁽²⁾ Вж. глава 2.2.3., раздел „Функционална независимост“, първи параграф от Доклада на ЕЦБ за конвергенцията от 2014 г.

⁽³⁾ Вж. параграф 9 от Становище CON/2003/20 относно термина „парична политика“ в член 3, параграф 1, буква в) от ДФЕС. Тъй като Уставът на ЕСЦБ е неразделна част от Договорите (член 51 от ДЕС), терминът „парична политика“ също така препраща към разпоредбите относно паричната политика, закрепени в Устава на ЕСЦБ.

⁽⁴⁾ Вж. член 27 от Регламент (ЕС) № 1024/2013.

⁽⁵⁾ Вж. член 282, параграф 3 от ДФЕС, член 9.1 от Устава на ЕСЦБ и член 8 от Регламент (ЕС) № 1024/2013. Международната правосубектност на ЕЦБ е ограничена до нейните функции и приложимите разпоредби на Договорите. Оттук следва, че в съответствие с членове 6.1 и 6.2 от Устава на ЕСЦБ в областта на международното сътрудничество, включващо задачите, възложени на ЕСЦБ, ЕЦБ решава как ЕСЦБ да бъде представявана и дали ЕЦБ и, след нейното одобрение, НЦБ могат да участват в международни парични институции. Член 6.3 от Устава на ЕСЦБ постановява, че тези разпоредби не засягат подходящите мерки, приети от Съвета съгласно член 138, параграф 2 от ДФЕС, с които се цели да се гарантира единното представителство на еврозоната в международни финансови институции и конференции.

На ЕЦБ следва да се продължи да ѝ бъде предоставяна важна роля в представителството на еврозоната в МВФ, т.е. роля, която взема напълно под внимание факта, че Евросистемата упражнява независимо специфичните си правомощия, възложени ѝ с ДФЕС и Устава на ЕСЦБ, както ЕЦБ упражнява онези свои правомощия, възложени ѝ с Регламент (ЕС) № 1024/2013. Следователно тази роля трябва най-малкото да включва права, каквито ЕЦБ като представител на Евросистемата има понастоящем като наблюдател в МВФ, т.е. правото на обръщение и правото да внася писмени изявления в органите на МВФ. Може да бъде необходимо тази роля да бъде разширена допълнително, ако организацията на единното външно представителство доведе до увеличение на правата на еврозоната в МВФ. В този контекст ЕЦБ смята, че целта на постигане на единно представителство на еврозоната в МВФ може да бъде реализирана единствено чрез пълно отчитане на въздействието от независимото упражняване на специфичните правомощия на ЕЦБ в областта на външното представителство. Мненията и произтичащите позиции на еврозоната следва да бъдат внимателно координирани и изразени в един глас. Това обаче предполага, че при организацията на единното представителство ще трябва изцяло да бъде взето предвид вътрешното разпределение на компетенциите и съответните правомощия на различните институции на Съюза, както и базираните на Договорите гаранции за независимост, с които се цели да се предпази Евросистемата от всякакъв политически натиск с цел да ѝ позволят да преследва ефективно целите, произтичащи от нейните задачи.

2.2.2 Нещо повече, както беше вече отбелязано, единното представителство ще трябва да бъде организирано при пълно зачитане на принципа на лоялното сътрудничество между институциите на Съюза (член 13, параграф 2 от ДЕС). Следователно ЕЦБ очаква Комисията и Съветът да допринесат за постигането на целта да бъде установено единно представителство на еврозоната в съответствие със задачите и правомощията на Евросистемата. Предполага се, че при такова единно представителство ще бъде зачетена дългогодишната практика централните банки да си сътрудничат тясно в подготовката на общите позиции на еврозоната в процесите на вземане на решения в МВФ и участието на НЦБ от Евросистемата в тези процеси с оглед на техния експертен опит в областите на дейност на МВФ.

2.2.3 Понастоящем ЕЦБ е представлявана на постоянен принцип в два органа на МВФ. Председателят на ЕЦБ е наблюдател в МПФК. Нещо повече, ЕЦБ има статут на наблюдател в Изпълнителния съвет на МВФ, когато се обсъждат въпроси, свързани с нейните задачи⁽¹⁾. По-конкретно ЕЦБ е поканена да изпрати представител на събранията на Изпълнителния съвет на МВФ, когато се обсъждат следните въпроси: а) политиките на еврозоната в контекста на консултации по член IV с държави членки; б) наблюдение на Фонда по член IV на политиките на отделните членки на еврозоната; в) ролята на еврозоната в международната парична система; г) очакванията за световната икономика; д) доклади за световната финансова стабилност; е) световни икономически и пазарни тенденции. В допълнение ЕЦБ е поканена да изпрати представител на събранията на Изпълнителния съвет на МВФ по точки от дневния ред, които ЕЦБ и Фондът приемат, че са от взаимен интерес за изпълнението на съответните им задачи. Статутът на наблюдател на ЕЦБ предполага, че с позволенieto на председателя представителят на ЕЦБ може да се обърне устно или писмено към Изпълнителния съвет на МВФ относно въпроси, за които ЕЦБ е била поканена, макар че правото на обръщение и вземане на решения по пълния спектър от точки от дневния ред на форумите на МВФ е запазено за държавите членки.

2.3 *Технически забележки и предложения за изменение*

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

Съставено във Франкфурт на Майн на 6 април 2016 година.

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Решение № 12925-(03/1), 27 декември 2002 г., изменено с Решение №№ 13414-(05/01), 23 декември 2004 г., 13612-(05/108), 22 декември 2005 г., и 14517-(10/1), 5 януари 2010 г.