



ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

ЕВРОСИСТЕМА

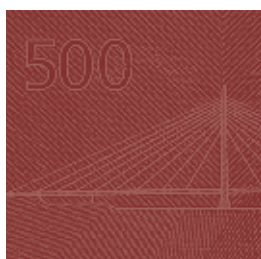
ДОКЛАД ЗА КОНВЕРГЕНЦИЯТА ЮНИ 2013





ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

ЕВРОСИСТЕМА



ДОКЛАД ЗА КОНВЕРГЕНЦИЯТА ЮНИ 2013

През 2013 г. във всички публикации на ЕЦБ се използват елементи на банкнотата от 5 евро.

© Европейска централна банка, 2013 г.

Адрес
Kaiserstrasse 29
60311 Frankfurt am Main
Germany

Пощенски адрес
Postfach 16 03 19
60066 Frankfurt am Main
Germany

Телефон
+49 69 1344 0

Уебсайт
<http://www.ecb.europa.eu>

Факс
+49 69 1344 6000

Всички права запазени. Разрешава се възпроизвеждането само с образователна и нетърговска цел, като изрично се посочва източникът.

Статистическите данни, представени в това издание, са към 16 май 2013 г.

*Преводът на български език на „Доклад за конвергенцията“ на ЕЦБ от 2013 г. съдържа следните глави: „Въведение“, „Аналитична рамка“ и „Латвия – кратък преглед“. За повече информация можете да ползвате пълната версия на английски език, достъпна на уебсайта на ЕЦБ:
<http://www.ecb.europa.eu>.*

ISSN 1830-6098 (ePub)
ISSN 1830-6098 (онлайн)
ЕС каталожен номер QB-AD-13-001-BG-E (ePub)
ЕС каталожен номер QB-AD-13-001-BG-N (онлайн)

СЪДЪРЖАНИЕ

1	ВЪВЕДЕНИЕ	5
2	АНАЛИТИЧНА РАМКА	
2.1	ИКОНОМИЧЕСКА КОНВЕРГЕНЦИЯ	7
2.2	СЪВМЕСТИМОСТ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО С ДОГОВОРИТЕ	22
3	ЛАТВИЯ – КРАТЪК ПРЕГЛЕД	51

СЪКРАЩЕНИЯ

ДЪРЖАВИ

BE	Белгия	LU	Люксембург
BG	България	HU	Унгария
CZ	Чешка република	MT	Малта
DK	Дания	NL	Нидерландия
DE	Германия	AT	Австрия
EE	Естония	PL	Полша
IE	Ирландия	PT	Португалия
GR	Гърция	RO	Румъния
ES	Испания	SI	Словения
FR	Франция	SK	Словакия
IT	Италия	FI	Финландия
CY	Кипър	SE	Швеция
LV	Латвия	UK	Обединено кралство
LT	Литва	JP	Япония
		US	Съединени щати

ДРУГИ

БВП	брутен вътрешен продукт
БМР	Банка за международни разплащания
ВМ II	Валутен механизъм II
ДСКУ	Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз
ЕВК	ефективен валутен курс
ЕМС	Европейски механизъм за стабилност
ЕПИ	Европейски паричен институт
ЕС	Европейски съюз
ЕСС '95	Европейска система от сметки '95
ЕСЦБ	Европейска система на централните банки
ЕЦБ	Европейска централна банка
ИПС	Икономически и паричен съюз
ИПЦ	индекс на потребителските цени
ИЦП	индекс на цените на производител
МВФ	Международен валутен фонд
МОТ	Международна организация по труда
НЦБ	национална централна банка
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ПМД	процедура при макроикономически дисбаланси
ППД	процедура при прекомерен дефицит
пр.п.	процентен пункт
ПМД	процедура при макроикономически дисбаланси
ПФИ	парично-финансова институция
ХИПЦ	хармонизиран индекс на потребителските цени

В съответствие с практиката в ЕС държавите – членки на ЕС, са подредени в този доклад според азбучния ред на техните имена, изписани на националните им езици.

1 ВЪВЕДЕНИЕ

След въвеждането на 1 януари 1999 г. на еврото в 11 държави – членки на ЕС, още шест страни приеха единната валута. Последна бе Естония, въвела еврото на 1 януари 2011 г. Това означава, че десет държави-членки още не са пълноправни участници в ИПС, т.е. не са приели еврото. Две от тях – Дания и Обединеното кралство, са изпратили нотификация, че няма да участват в третия етап на ИПС.

Настоящият Доклад за конвергенцията е изготвен по искане за странови преглед, представено от Латвия на 5 март 2013 г. С изработването на Доклада ЕЦБ изпълнява изискването по член 140 от Договора за функционирането на Европейския съюз (понататък „Договора“¹) да докладва пред Съвета на Европейския съюз (Съвета на ЕС) по искане на държава – членка на ЕС с дерогация, „относно напредъка, постигнат от държавите-членки с дерогация, в изпълнението на техните задължения във връзка с постигането на икономическия и паричен съюз“. Такова правомощие е дадено и на Европейската комисия, която също изготвя доклад, и двата доклада се представят едновременно на Съвета на ЕС.

В настоящия Доклад ЕЦБ използва рамката, която прилага в предишни свои доклади за конвергенцията. Тя проучва дали в Латвия е постигната висока степен на устойчива икономическа конвергенция, съвместимо ли е нейното национално законодателство с Договора и с Устава на Европейската система на централните банки и Европейската централна банка (Устава) и изпълнени ли са законовите изисквания за превръщането на *Latvijas Banka* в неразделна част от Евросистемата. В Доклада не са включени нито другите държави-членки с дерогация, т.е. България, Чешката република, Литва, Унгария, Полша, Румъния и Швеция, нито Дания и Обединеното кралство, които са държави-членки със специален статут и още не са приели еврото.

Прегледът на процеса на икономическа конвергенция зависи тясно от качеството и пълнотата на базовата статистическа информация. Съставянето и отчитането на статистическа информация, особено що се отнася до финансовата статистика на сектор „държавно управление“, не трябва да бъдат обект на политически

¹ Виж и разграничението между „Договора“ и „Договорите“ в Речника (в изданието на английски език).

съображения или намеса. Държавите – членки на ЕС, са приканени да разгледат като въпрос от първостепенна важност качеството и пълнотата на статистическата си информация, да осигурят използването на подходяща система за взаимен контрол и баланс при нейното компилиране и да прилагат минимални стандарти в сферата на статистиката. Тези стандарти са от изключителна важност за засилване на независимостта, добросъвестността и отговорността на националните статистически институти и допринасят за укрепване на доверието в качеството на статистиката на правителствените финанси (виж раздел 4.5 в изданието на английски език).

Докладът е структуриран по следния начин. В глава 2 е описана използваната при проучването рамка за икономическа и правна конвергенция. Глава 3 съдържа кратък странови преглед, в който са резюмирани основните резултати от проучването на икономическата и правната конвергенция на Латвия. В глава 4 (виж изданието на английски език) е разгледано по-подробно състоянието на икономическата конвергенция на страната и е направен обзор на показателите за конвергенция и на използваната за компилирането им статистическа методология. Накрая, в глава 5 (виж изданието на английски език) е проучена съвместимостта на националното законодателство на Латвия, включително устройствения закон на нейната национална централна банка, с членове 130 и 131 от Договора и с Устава.

2 АНАЛИТИЧНА РАМКА

2.1 ИКОНОМИЧЕСКА КОНВЕРГЕНЦИЯ

За да проучи състоянието на икономическата конвергенция в държавите-членки, които се стремят да приемат еврото, ЕЦБ използва обща аналитична рамка, последователно прилагана във всички доклади на ЕЦБ за конвергенцията. Общата рамка се основава, първо, на разпоредбите на Договора и на прилагането им от страна на ЕЦБ спрямо динамиката на цените, бюджетните салда и коефициентите на дълга, валутните курсове и дългосрочните лихвени проценти, както и спрямо други фактори, свързани с икономическата интеграция и конвергенция. Второ, тя се основава на редица допълнителни ретроспективни и прогнозни икономически показатели, смятани за полезни при по-подробното изучаване на устойчивостта на конвергенцията. Прегледът на съответната държава-членка въз основа на всички тези фактори е важен, за да се гарантира, че интегрирането ѝ в еврозоната ще протече без сериозни трудности. В карета 1–5 по-долу накратко са припомнени правните разпоредби и са представени методологически детайли от прилагането на тези разпоредби от страна на ЕЦБ.

Настоящият Доклад е изготвен въз основа на принципите, залегнали в предишни публикувани от ЕЦБ (а преди това и от ЕПИ) доклади, с цел осигуряване на приемственост и равнопоставеност. По-конкретно, ЕЦБ използва няколко ръководни принципа при прилагането на критериите за конвергенция. Първо, отделните критерии се интерпретират и прилагат по точно определен начин. Смисълът на този принцип се състои в това, че главната цел на критериите е да гарантират, че в еврозоната могат да членуват само тези държави-членки, икономическите условия в които способстват за поддържане на ценова стабилност и съгласуваност в еврозоната. Второ, критериите за конвергенция представляват съгласуван и взаимосвързан пакет и всички те трябва да бъдат изпълнени; в Договора критериите са изброени като равнопоставени и не предполагат йерархична подреденост. Трето, за изпълнението на критериите за конвергенция се съди на база текущите данни. Четвърто, критериите за конвергенция следва да се прилагат последователно, прозрачно и еднозначно. Нещо повече, когато се разглежда изпълнението на критериите за конвергенция, съществен фактор е устойчивостта,

доколкото конвергенция трябва да бъде постигната трайно, а не само в определен момент. Първото десетилетие от съществуването на ИПС показва, че слабите основни показатели, прекомерно нерестриктивната макроикономическа ориентация на ниво държава и свръхоптимистичните очаквания относно конвергенцията при реалните доходи носят рискове не само за засегнатите страни, но също така и за гладкото функциониране на еврозоната като цяло. Една от основните причини за сегашната икономическа и финансова криза се корени в големите и хронични макроикономически дисбаланси – например под формата на продължителна загуба на конкурентоспособност или трупането на задлъжнялост и „балони“ на жилищния пазар, – натрупвани през изминалото десетилетие в редица държави – членки на ЕС, включително от еврозоната. Натрупването в миналото на дисбаланси показва, че временното изпълнение на числовите критерии за конвергенция само по себе си не е гаранция за безпроблемно членство в еврозоната. Затова държавите, присъединяващи се към еврозоната, следва да покажат, че процесът на конвергенция е устойчив и че са в състояние да изпълняват постоянните задължения, произтичащи от приемането на еврото. Това е в интерес както на самата държава, така и на еврозоната като цяло. По тази причина проучването на държавите е съсредоточено върху устойчивостта на конвергенцията.

Във връзка с казаното дотук икономическото развитие на държавите – обект на проучване, се разглежда ретроспективно, обхващайки по правило последните десет години. Това позволява по-точно да се определи доколко сегашните постижения са резултат от ендегенно структурно приспособяване, което от своя страна води до по-точна оценка за устойчивостта на икономическата конвергенция.

Освен това, доколкото е уместно, се правят и прогнози за бъдещето. В този смисъл особено внимание се обръща на факта, че устойчивостта на благоприятното икономическо развитие зависи извънредно много от подходящите и трайни политически решения на днешните и бъдещите предизвикателства. Силното управление и стабилните институции също са важни за подпомагането на устойчив растеж на производството в средно- и дългосрочен хоризонт. Като цяло се акцентира върху обстоятелството, че гарантирането на устойчивост на икономическата конвергенция зависи както от постигането на добра стартова позиция, така и от наличието на стабилни институции и от провеждането на подходяща политика след приемането на еврото.

Статистическите данни, включени в настоящия Доклад за конвергенцията, са към 16 май 2013 г. Статистическата информация за валутните курсове и дългосрочните лихвени проценти, използвана при прилагането на критериите за конвергенция, е предоставена от Европейската комисия в сътрудничество с ЕЦБ (виж раздел 4.5 и таблиците и графиките в изданието на английски език). Данните за конвергенцията по отношение динамиката на цените и дългосрочните лихвени проценти са до април 2013 г. – последния месец с налични данни за ХИПЦ. Месечните данни за валутните курсове в разглеждания в Доклада период са до края на април 2013 г. Историческите данни за фискалните позиции обхващат периода до 2012 г. Взети са предвид и прогнози от различни източници, както и последната конвергентна програма на съответната държава-членка, а също и друга информация, подходяща за преглед на перспективите за устойчивостта на конвергенцията. Прогнозата на Европейската комисия от пролетта на 2013 г. и Докладът по механизма за предупреждение (2013 г.), които се имат предвид в настоящия Доклад, са публикувани съответно на 3 май 2013 г. и на 28 ноември 2012 г. Докладът е приет от Генералния съвет на ЕЦБ на 3 юни 2013 г.

Що се отнася до динамиката на цените, правните разпоредби и тяхното прилагане от страна на ЕЦБ са представени в каре 1.

Каре 1

ДИНАМИКА НА ЦЕНИТЕ

1 Разпоредби на Договора

Член 140, параграф 1, първо тире от Договора изисква в Доклада за конвергенцията да се проучи постигането на висока степен на устойчива конвергенция въз основа на изпълнението от страна на всяка държава-членка на следния критерий:

„постигане във висока степен на ценова стабилност; това става ясно, когато размерът на инфлацията се приближава в най-голяма степен до онзи в трите държави-членки с най-добри показатели по отношение на ценовата стабилност“.

Член 1 от Протокола (№ 13) относно критериите за конвергенция, съдържащи се в член 140 от Договора, гласи:

„Критерият за ценова стабилност, посочен в член 140, параграф 1, първо тире от Договора за функционирането на Европейския съюз, означава, че в съответната държава-членка е налице ценова стабилност и средният темп на инфлацията за период от една година преди осъществяването на прегледа на резултатите не превишава с повече от 1,5 пр.п. този, който съществува най-много в три държави-

членки, имащи най-добри резултати в областта на ценовата стабилност. Инфлацията се измерва посредством индекс на потребителските цени на съпоставима база, като се отчитат различията в националните дефиниции“.

2 Прилагане на разпоредбите на Договора

В контекста на този Доклад ЕЦБ прилага разпоредбите на Договора, както следва:

Първо, що се отнася до „средния размер на инфлацията за период от една година преди осъществяването на прегледа на резултатите“, той се изчислява, като се използва изменението на последната налична 12-месечна средна стойност на ХИПЦ спрямо предходната 12-месечна средна. Така, що се отнася до темпа на инфлация, разглежданият в настоящия Доклад референтен период е май 2012 г. – април 2013 г.

Второ, при определянето на референтната стойност се прилага принципът за „най-много три държави-членки, имащи най-добри резултати в областта на ценовата стабилност“, като се използва непретеглената средноаритметична величина за темпа на инфлация в следните три държави-членки: Швеция (0,8%), Латвия (1,3%) и Ирландия (1,6%). В резултат се получава среден темп от 1,2%, а след като се прибавят 1,5 пр.п., референтната стойност става 2,7%.

Темпът на инфлация в Гърция не е включен при изчисляването на референтната стойност. В тази страна динамиката на цените през референтния период се проявява в 12-месечния среден темп на инфлация от 0,4% през април 2013 г. Гърция се разглежда като статистически нетипична при изчисляването на референтната стойност по две основни причини: 1) темпът ѝ на инфлация е значително по-нисък от този в другите държави-членки през референтния период; и 2) това се дължи на извънредни фактори, т.е. на факта, че гръцката икономика в продължение на няколко години е в тежка рецесия, в резултат на която динамиката на цените в Гърция е смекчена от извънредно големия спад на производството.

Следва да се отбележи, че понятието „статистическа нетипичност“ (*outlier*) е използвано в предишни доклади на ЕЦБ за конвергенцията (виж например докладите от 2010 г. и 2012 г.), както и в докладите за конвергенцията на Европейския паричен институт. В съответствие с тези доклади държава-членка се разглежда като статистически нетипична, ако са изпълнени две условия: първо, 12-месечният ѝ среден темп на инфлация е значително под съпоставимите темпове в други държави-членки; и второ, динамиката на цените в нея е силно повлияна от извънредни фактори. Идентифицирането на статистически нетипичните държави не става механично. Използваният подход беше въведен, за да се справи с потенциални значими деформации в динамиката на инфлацията в отделни държави.

Инфлацията се измерва въз основа на ХИПЦ, разработен с цел оценяване на съпоставима база на конвергенцията по отношение на ценовата стабилност (виж раздел 4.5 в изданието на английски език). За сведение средното за еврозоната равнище на инфлацията е показано в статистическия раздел (виж изданието на английски език) на настоящия Доклад.

За да позволи по-подробно изучаване на устойчивостта в динамиката на цените в разглежданата държава, средният темп на измерената чрез ХИПЦ инфлация през 12-месечния референтен период от май 2012 г. до април 2013 г. се разглежда в

светлината на икономическите резултати на страната от последните десет години, що се отнася до ценовата стабилност. Във връзка с това се обръща внимание на ориентацията на паричната политика, и по-специално на това, дали паричните власти се съсредоточават главно върху постигането и поддържането на ценова стабилност, както и върху приноса на други сфери на икономическата политика за постигането на тази цел. Нещо повече, взето е предвид и влиянието на макроикономическата среда за постигането на ценова стабилност. Динамиката на цените се изследва от гледна точка на условията на търсенето и предлагането, като наред с другото се съсредоточава и върху фактори, влияещи върху разходите за труд на единица продукция и цените на вноса. Накрая, разгледани са трендовете и на други свързани ценови индекси (като например ХИПЦ – без непреработените храни и енергията, ХИПЦ при постоянни данъчни ставки, националния ИПЦ, дефлатора на частното потребление, дефлатора на БВП и цените на производител). Погледнато в перспектива, представено е и становище за бъдещата динамика на инфлацията през следващите години, включващо прогнози на големи международни организации и пазарни участници. Освен това се обсъждат институционалните и структурните аспекти, свързани с поддържането на среда, допринасяща за ценовата стабилност след приемането на еврото.

Що се отнася до фискалните тенденции, правните разпоредби и тяхното прилагане от страна на ЕЦБ, както и някои процедурни въпроси, са представени в каре 2.

Каре 2

ФИСКАЛНА ДИНАМИКА

1 Разпоредби на Договора и други правни разпоредби

Член 140, параграф 1, второ тире от Договора изисква в Доклада за конвергенцията да се проучи постигането на висока степен на устойчива конвергенция въз основа на изпълнението от страна на всяка държава-членка на следния критерий:

„устойчивост на държавната финансова позиция; това е видно от постигането на държавна бюджетна позиция без прекомерен дефицит по смисъла на член 126, параграф 6“.

Член 2 от Протокола (№ 13) относно критериите за конвергенция, съдържащи се в член 140 от Договора, гласи:

„Критерият за държавната бюджетна позиция, посочен в член 140, параграф 1, второ тире от посочения Договор, означава, че по време на прегледа на резултатите

Съветът не е приел решение по отношение на засегнатата държава-членка в съответствие с член 126, параграф 6 от посочения Договор, че е налице прекомерен бюджетен дефицит⁴.

Член 126 описва процедурата при прекомерен дефицит (ППД). Съгласно член 126, параграфи 2 и 3 в случай че държава-членка не спази изискванията за бюджетна дисциплина, Европейската комисия изготвя доклад, по-специално при:

- а) съотношение между планирания или фактическия бюджетен дефицит и БВП, надхвърлящо референтната стойност (определена на 3% от БВП в Протокола относно процедурата при прекомерен дефицит), освен ако:
 - съотношението съществено и трайно е намаляло и е достигнало ниво, близко до референтната стойност; или, алтернативно,
 - излишък над референтната стойност е налице само временно и по изключение и съотношението остава близо до референтната стойност;
- б) съотношението между държавния дълг и БВП надвишава референтната стойност (определена на 60% от БВП в Протокола относно процедурата при прекомерен дефицит), освен ако е достатъчно намаляващо и се доближава със задоволителни темпове до референтната стойност.

В допълнение докладът, изготвен от Комисията, трябва да вземе предвид дали бюджетният дефицит превишава инвестиционните разходи на правителството, както и всички други съответни фактори, включително средносрочната икономическа и бюджетна позиция на държавата-членка. Комисията може също да изготви доклад, ако въпреки изпълнението на изискванията по критериите тя е на мнение, че в държава-членка е налице риск от прекомерен дефицит. Икономическият и финансов комитет подготвя становище относно доклада на Комисията. И накрая, в съответствие с член 126, параграф 6 на база препоръките на Комисията и след като е обсъдил всички представени от заинтересованата държава-членка съображения, Съветът на ЕС въз основа на цялостна оценка взема с квалифицирано мнозинство без участието на съответната държава-членка решение дали в нея е налице прекомерен дефицит.

Разпоредбите на Договора по член 126 се уточняват подробно в Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, последно изменен с Регламент (ЕС) № 1177/2011¹, който наред с другото:

- потвърждава равнопоставеността на двата критерия – за държавния дълг и за дефицита, посочвайки първия за оперативен, като допуска тригодишен преходен период. В член 2, параграф 1а от Регламента се предвижда, че когато надхвърли референтната стойност, съотношението на държавния дълг към БВП се смята за достатъчно намаляващо и за доближаващо се със задоволителни темпове до референтната стойност, ако през предходните три години разликата спрямо референтната стойност е намалявала със среден темп от 1/20 годишно на база

¹ Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 2.8.1997 г., с. 6), последно изменен с Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета от 8 ноември 2011 г. (ОВ L 306, 23.11.2011 г., с. 33). Консолидирана версия е публикувана на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20111213:EN:PDF>

изменението през последните три години, за които има налични данни. Изискването съгласно критерия за дълга също се смята за изпълнено, ако въз основа на бюджетните прогнози на Комисията съществува вероятност изискваното намаление на разликата да настъпи през определения тригодишен период. При прилагането на референтния показател за намаляване на дълга следва да се отчита влиянието на икономическия цикъл върху темпа на намаляване;

- подробно се посочват съответните фактори, които Комисията следва да има предвид при изготвянето на доклад по член 126, параграф 3 от Договора. И най-важното, Регламентът определя поредица от фактори, считани за подходящи за оценяване на средносрочната динамика на икономическите и бюджетните позиции, както и на държавната дългова позиция (виж член 2, параграф 3 от Регламента и по-долу подробностите относно анализа на ЕЦБ, произтичащ от него).

Нещо повече, Договорът за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (ДСКУ), който е изготвен въз основа на разпоредбите на усъвършенствания Пакт за стабилност и растеж, бе подписан на 2 март 2012 г. от 25 държави – членки на ЕС (всички държави – членки на ЕС, с изключение на Обединеното кралство и Чешката република), и влезе в сила на 1 януари 2013 г.² Дял III (Фискален пакт) предвижда наред с другото обвързващо фискално правило, чиято цел е да гарантира, че бюджетът на сектор „държавно управление“ е балансиран или отчита излишък. Правилото се счита за спазено, ако структурното годишно салдо съответства на средносрочните бюджетни цели на отделните държави и не надвишава дефицит, възлизащ в структурно отношение на 0,5% от БВП. Ако съотношението на държавния дълг към БВП е значително под 60% от БВП и рисковете за дългосрочната устойчивост на държавния бюджет са ниски, средносрочната цел може да бъде определена като структурен дефицит от не повече от 1% от БВП. Договорът за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз включва и правилото за референтен показател за намаляване на дълга съгласно Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета, изменящ Регламент (ЕО) № 1467/97³, и така издига това правило до равнището на първично законодателство за подписалите го държави – членки на ЕС. От тези държави се изисква да въведат в конституцията си – или в еквивалентен закон от равнище, по-високо от това на ежегодния закон за държавния бюджет – предвидените фискални правила, съпроводени с автоматичен механизъм за корекции в случай на отклонение от бюджетната цел.

² ДСКУ се прилага и към ратифициралите го държави – членки на ЕС с дерогация, от датата, в която влиза в сила решението за отмяна на тази дерогация, или от по-ранна дата, ако засегнатите държави-членки декларират намерението си от тази по-ранна дата да изпълняват всички или част от разпоредбите на ДСКУ.

³ Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета от 8 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 306, 23.11.2011 г., с. 33).

Що се отнася до Договора за създаването на Европейски механизъм за стабилност (Договор за ЕМС), съображение 7 предвижда, че в резултат от присъединяването си към еврозоната държава – членка на ЕС, следва да стане член на ЕМС с пълни права и задължения. Член 44 описва процедурата за кандидатстване и присъединяване към ЕМС.⁴

2 Прилагане на разпоредбите на Договора

За целите на прегледа на конвергенцията ЕЦБ изразява мнението си относно фискалните тенденции. Що се отнася до устойчивостта, ЕЦБ прави преглед на основните показатели за фискалните тенденции в периода 2003–2012 г., на перспективите и предизвикателствата пред финансите на сектор „държавно управление“, като се съсредоточава върху зависимостите между динамиката на дефицита и на дълга. ЕЦБ представя анализ по отношение ефикасността на националните бюджетни рамки, както е посочено в член 2, параграф 3, буква „б“ от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, последно изменен с Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета, и в Директива 2011/85/ЕС на Съвета⁵. Освен това настоящият Доклад дава предварителна оценка на прилагането на правилото за ограничение на разходите, залегнало в член 9, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, последно изменен с Регламент (ЕС) № 1175/2011 на Европейския парламент и Съвета⁶. Това правило има за цел да гарантира адекватното финансиране на нарастването на разходите. В съответствие с него държавите – членки на ЕС, които още не са постигнали своята средносрочна бюджетна цел, следва да гарантират, че годишният темп на нарастване на съответните първични разходи не надвишава референтния средносрочен темп на растеж на потенциалния БВП, освен ако превишението му съответства по размер на дискреционни мерки за увеличаване на приходите.

Според член 126 за разлика от Комисията ЕЦБ не участва формално в процедурата при прекомерен дефицит. Докладът на ЕЦБ само констатира дали дадена държава подлежи на такава процедура.

Що се отнася до разпоредбата от Договора, според която съотношението „дълг/БВП“ в размер на над 60% от БВП трябва да „е достатъчно намаляващо и достига референтната стойност със задоволителни темпове“, ЕЦБ прави преглед на миналите и бъдещите трендове на това съотношение. С илюстративна цел ЕЦБ представя анализ на поносимостта на обслужването на дълга за онези държави – членки на ЕС, в които коефициентът на дълга надхвърля референтната стойност,

⁴ В Становище *CON/2012/73* ЕЦБ отбелязва, че член 44 от Договора за ЕМС предвижда, че „Договорът за ЕМС е отворен за присъединяване на други държави – членки на ЕС, след кандидатстването им за членство. „Други“ държави-членки са тези, които към датата на подписването на Договора за ЕМС не са приели еврото. Член 44 от Договора за ЕМС посочва още, че държавата-членка кандидатства за членство в ЕМС, след като Съветът на Европейския съюз приеме решение да отмени дерогацията на държавата-членка от приемането на еврото съгласно член 140, параграф 2 от Договора. Член 44 от Договора за ЕМС предвижда също, че след като кандидатурата за членство бъде одобрена от Управителния съвет на ЕМС, новият член на ЕМС се присъединява, депозирайки в Депозитара инструментите за присъединяване“. Становищата на ЕЦБ са достъпни в уебсайта на ЕЦБ: www.ecb.europa.eu.

⁵ Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки (ОВ L 306, 23.11.2011 г., с. 41).

⁶ 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., с. 1), последно изменен с Регламент (ЕС) № 1175/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. (ОВ L 306, 23.11.2011 г., с. 12). Консолидирана версия е публикувана на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:BG:PDF>

включително позовавайки се на гореспоменатата референтна стойност за съкращаване на дълга, залегнала в член 2, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, последно изменен с Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета.

В съответствие с ЕСС '95 прегледът на фискалните тенденции се основава на данните, компилирани от националните сметки (виж раздел 4.5 в изданието на английски език). По-голямата част от данните, съдържащи се в настоящия Доклад, са предоставени от Комисията през април 2013 г. и включват финансовите позиции на държавите в периода 2003–2012 г., както и прогнози на Комисията за 2013 г.

Що се отнася до устойчивостта на публичните финанси, резултатът за референтната 2012 г. се разглежда през призмата на постигнатото от анализирания държава през последните десет години. Първо, изследва се динамиката на равнището на дефицита. Полезно е да се има предвид, че по правило годишното изменение на равнището на дефицита в дадена държава се влияе от различни базисни фактори. Често това влияние се подразделя, от една страна, на „циклични ефекти“, отразяващи реакцията на дефицита по отношение фазата на икономическия цикъл, и от друга, на „нециклични ефекти“, за които понякога се смята, че отразяват структурно или дълготрайно приспособяване спрямо бюджетната политика. Не е задължително обаче подобни нециклични ефекти, представени количествено в Доклада, да се разглеждат като отразяващи единствено структурна промяна в бюджетната позиция, тъй като включват и временни ефекти върху бюджетното салдо, произтичащи от действието както на мерки, свързани с провежданата политика, така и на специфични фактори. Особено трудно е всъщност да се оцени как се променят структурните бюджетни позиции по време на криза предвид несигурността относно равнището и темпа на растеж на потенциалното производство. Що се отнася до другите бюджетни показатели, по-подробно е проследен и ретроспективният тренд на бюджетните приходи и разходи.

Като следваща стъпка се разглежда динамиката на съотношението „държавен дълг/БВП“ през този период, както и определящите го фактори, а именно разликата между растежа на номиналния БВП и лихвените проценти, първичното салдо и корекциите на дефицита и дълга. Такава гледна точка може да предостави допълнителна информация за степента, в която макроикономическата среда, и по-специално комбинацията между растежа и лихвените проценти, влияе върху динамиката на дълга. Тя може също да даде повече информация относно приноса на усилията за фискална консолидация, намерили отражение в първичното салдо, и относно ролята на някои специфични фактори, включени в корекциите на дефицита

и дълга. Освен това, когато се разглежда структурата на държавния дълг, се акцентира в частност върху дяловете на краткосрочния дълг и на дълга в чуждестранна валута, както и върху тяхното изменение. При сравняването на тези дялове с текущото равнище на коефициента на дълга се добива представа за чувствителността на бюджетните салда спрямо изменението на валутните курсове и лихвените проценти.

Погледнати в по-далечна перспектива, националните бюджетни програми и неотдавнашните прогнози на Европейската комисия за 2013 г. се разглеждат, като се има предвид средносрочната фискална стратегия, отразена в конвергентната програма. Това включва оценка за постигането на прогнозните средносрочни цели на държавата, залегнали в Пакта за стабилност и растеж, както и за очаквания коефициент на дълга на база текущата бюджетна политика. Накрая, поставя се ударение върху дългосрочните предизвикателства пред устойчивостта на бюджетната позиция и основните сфери, подлежащи на консолидация, по-конкретно върху онези от тях, които са свързани с проблема за недофинансирането на държавните пенсионни системи във връзка с демографските промени и с поети от правителството условни задължения, особено по време на финансова и икономическа криза.

В съответствие с досегашните практики описаният по-горе анализ обхваща и повечето от съответните фактори, посочени в член 2, параграф 3 на Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, последно изменен с Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета, както е описано в каре 2.

Що се отнася до динамиката на валутните курсове, правните разпоредби и тяхното прилагане от страна на ЕЦБ са представени в каре 3.

Каре 3

ДИНАМИКА НА ВАЛУТНИТЕ КУРСОВЕ

1 Разпоредби на Договора

Член 140, параграф 1, трето тире от Договора изисква в Доклада за конвергенцията да се проучи постигането на висока степен на устойчива конвергенция въз основа на изпълнението от страна на всяка държава-членка на следния критерий:

„спазване в нормални граници на отклонение, в съответствие с предвиденото от валутния механизъм на Европейската парична система, в продължение на най-малко две години, без да е осъществено девалвиране спрямо еврото“.

Член 3 от Протокола (№ 13) относно критериите за конвергенция, съдържащи се в член 140 от Договора, гласи:

„Критерият за участие във валутния механизъм на Европейската парична система, посочен в член 140, параграф 1, трето тире от посочения Договор, означава, че държавата-членка е спазвала нормалните граници на отклонение, предвидени във валутния механизъм на Европейската парична система, без да са били налице значителни отклонения най-малко през последните две години преди прегледа на резултатите. В частност държавата-членка не трябва да е осъществявала през същия период девалвация на централния курс на своята валута спрямо еврото по своя собствена инициатива“.

2 Прилагане на разпоредбите на Договора

По отношение на стабилността на валутния курс ЕЦБ проучва дали държавата е участвала във Валутен механизъм II (който от януари 1999 г. замени Валутния механизъм) в продължение на най-малко две години преди прегледа за конвергенцията, без да са били налице значителни отклонения, в частност без да е извършвана девалвация на валутата ѝ спрямо еврото. Ако периодът на участие е по-кратък, динамиката на валутния курс се описва за двегодишен референтен период.

Прегледът на стабилността на валутния курс спрямо еврото се съсредоточава върху близостта му до централния курс във Валутен механизъм II (ВМ II), но се вземат предвид и факторите, които може да са довели до поскъпване, и това съответства на използвания в миналото подход. В този смисъл широчината на диапазона на колебание в рамките на ВМ II не деформира прегледа по критерия за стабилност на валутния курс.

Освен това въпросът за липсата на „значителни отклонения“ принципно се решава чрез: 1) преглед на степента, в която валутните курсове се отклоняват от централните курсове спрямо еврото във ВМ II; 2) използване на показатели, като колебливост на валутния курс спрямо еврото и нейния тренд, както и диференциалите на краткосрочните лихвени проценти спрямо тези в еврозоната и тяхната динамика; 3) преценка за ролята на валутните интервенции; и 4) разглеждане на ролята на международните програми за финансова помощ за стабилизирането на валутата.

В настоящия Доклад референтният период е от 17 май 2011 г. до 16 май 2013 г. Всички двустранни обменни курсове са официалните референтни курсове на ЕЦБ (виж раздел 4.5 в изданието на английски език).

За разглеждания период освен участието във ВМ II и динамиката на номиналния обменен курс спрямо еврото накратко се обсъждат и данни, свързани със стабилността на текущия валутен курс. Те се извличат от промените в реалния двустранен и в ефективния валутен курс, от пазарния дял на износа и от текущата, капиталовата и финансовата сметка на платежния баланс. Проучва се и развитието

на brutния външен дълг и на нетната международна инвестиционна позиция през по-продължителни периоди от време. Разделът, посветен на динамиката на валутния курс, включва също измерители за степента на интеграция на държавата с еврозоната. Оценките са направени по отношение както на външнотърговската (износ и внос), така и на финансовата интеграция. И накрая, в раздела за динамиката на валутния курс се отбелязва, ако е приложимо, дали проучваната в доклада държава се е възползвала от ликвидна подкрепа, предоставена от централната банка, или от помощ за платежния си баланс както на двустранна, така и на многостранна основа с участието на МВФ и/или на ЕС. Имат се предвид както текуща, така и превантивна помощ, включително достъп до предпазно финансиране под формата например на Гъвката кредитна линия на МВФ.

Що се отнася до динамиката на дългосрочните лихвени проценти, правните разпоредби и тяхното прилагане от страна на ЕЦБ са представени в каре 4.

Карe 4

ДИНАМИКА НА ДЪЛГОСРОЧНИТЕ ЛИХВЕНИ ПРОЦЕНТИ

1 Разпоредби на Договора

Член 140, параграф 1, четвърто тире от Договора изисква в Доклада за конвергенцията да се проучи постигането на висока степен на устойчива конвергенция въз основа на изпълнението от страна на всяка държава-членка на следния критерий:

„трайността на конвергенцията, постигната от държавата-членка с дерогация и от нейното участие във валутния механизъм, което намира отражение в размера на лихвените проценти в дългосрочен аспект“.

Член 4 от Протокола (№ 13) относно критериите за конвергенция, съдържащи се в член 140 от Договора, гласи:

„Критерият за конвергенция на лихвените проценти, посочен в член 140, параграф 1, четвърто тире от посочения Договор, означава, че за период от една година преди осъществяването на прегледа на резултатите държавата-членка е имала среден размер на номиналния лихвен процент по дългосрочните кредити, който не превишава с повече от 2 пр.п. тези на най-много три държави-членки, имащи най-добри резултати в областта на ценовата стабилност. Лихвените проценти се определят въз основа на дългосрочните държавни облигации или други съпоставими ценни книжа, като се отчитат различията в националните дефиниции“.

2 Прилагане на разпоредбите на Договора

В контекста на този Доклад ЕЦБ прилага разпоредбите на Договора, както следва:

Първо, по отношение на „средния размер на номиналния лихвен процент по дългосрочните кредити“, наблюдаван през „период от една година преди осъществяването на прегледа“, дългосрочният лихвен процент е изчислен като средноаритметична величина за последните 12 месеца, за които има налични данни за ХИПЦ. Референтният период, разглеждан в този доклад, е от май 2012 г. до април 2013 г.

Второ, принципът за „най-много три държави-членки, имащи най-добри резултати в областта на ценовата стабилност“, използван за определянето на референтната стойност, се прилага чрез използването на непретеглената аритметична средна на дългосрочните лихвени проценти в същите три държави-членки, използвани при изчисляването на референтната стойност по критерия за ценова стабилност (виж каре 1). През разглеждания в този Доклад референтен период дългосрочните лихвени проценти в тези три държави са: 1,6% (Швеция), 3,8% (Латвия) и 5,1% (Ирландия)⁷; в резултат средният лихвен процент е 3,5%, а след като се добавят 2 пр.п., референтната стойност става 5,5%.

Лихвените проценти са изчислени на база наличните хармонизирани дългосрочни лихвени проценти, разработени за целите на прегледа на конвергенцията (виж раздел 4.5 в изданието на английски език).

Както беше споменато по-горе, в Договора ясно се подчертава, че „трайността на конвергенцията“ намира отражение в равнището на дългосрочните лихвени проценти. Затова динамиката им през референтния период от май 2012 г. до април 2013 г. се разглежда на фона на кривата на дългосрочните лихвени проценти през последните десет години (или в противен случай, през периода, за който има налични данни) и на основните фактори, определящи диференциала им спрямо средния дългосрочен лихвен процент, преобладаващ в еврозоната. През референтния период средният дългосрочен лихвен процент в еврозоната отчасти отразява специфичните за всяка страна високи рискови премии в няколко държави от еврозоната. Затова за сравнение се използва и доходността на дългосрочните държавни облигации от еврозоната с рейтинг *AAA* (т.е. дългосрочната доходност от кривата на доходност за облигации от еврозоната с рейтинг *AAA*, която включва

⁷ В Доклада за конвергенцията от 2012 г. Ирландия не е включена при изчисляването на референтната стойност по критерия за конвергенция на дългосрочните лихвени проценти поради специфичните за страната в онзи период високи рискови премии, дължащи се на пазарни фактори, различни от инфлацията. В този Доклад Ирландия е включена в изчисленията, тъй като: 1) доходността на ирландските държавни облигации и специфичните за страната рискови премии значително се понижават спрямо съответните средни величини за еврозоната (това се вижда от факта, че средният дългосрочен лихвен процент за Ирландия през текущия референтен период е 5,1% спрямо средна стойност за еврозоната от 3,6%, докато в Доклада за конвергенцията от 2012 г. съответните стойности са 9,1% и 4,4%); и 2) ликвидността на пазара на ирландски държавни облигации се подобрява.

държавите от еврозоната с рейтинг *AAA*). Като основа за този анализ Докладът предоставя и информация за размера и тенденциите на финансовия пазар. Тя се основава на три показателя (непогасен обем на корпоративни дългови ценни книжа, капитализация на фондовия пазар и вземания на местни банки от частния сектор), които заедно определят размера на капиталовите пазари.

Накрая, член 140, параграф 1 от Договора изисква в Доклада да се имат предвид и някои други съществени фактори (виж каре 5). Във връзка с това на 13 декември 2011 г. влезе в сила усъвършенствана рамка за икономическо управление съгласно член 121, параграф 6 от Договора с цел гарантиране на по-тясна координация на икономическите политики и устойчива конвергенция на икономическото състояние на държавите – членки на ЕС. В каре 5 по-долу накратко са припомнени правните разпоредби и начинът, по който гореспоменатите допълнителни фактори са разгледани в оценката за конвергенцията, изготвена от ЕЦБ.

Каре 5

ДРУГИ СЪЩЕСТВЕНИ ФАКТОРИ

1 Разпоредби на Договора и други правни разпоредби

Член 140, параграф 1 на Договора изисква: „Докладите на Комисията и на Европейската централна банка трябва също така да вземат предвид резултатите от интеграцията на пазарите, състоянието и развитието на салдата по текущите плащания и проучването на развитието на разходите за труд на единица продукция и други ценови индекси“.

Във връзка с това ЕЦБ взема под внимание законодателния пакет относно икономическото управление на ЕС, който влезе в сила на 13 декември 2011 г. Въз основа на разпоредбите, залегнали в член 121, параграф 6 от Договора, Европейският парламент и Съветът на ЕС приеха подробни правила относно процедурата за многостранно наблюдение, посочена в член 121, параграфи 3 и 4 от Договора. Правилата бяха приети, за да се „осигури по-тясната координация на икономическите политики и устойчивата конвергенция на икономическите показатели на държавите-членки“ (член 121, параграф 3) поради „необходимостта да се направят изводи от първото десетилетие на функционирането на икономическия и паричен съюз и по-специално за подобряване на икономическото управление в Съюза, което да се основава на по-силна национална ангажираност“.⁸ Новият законодателен пакет включва усъвършенствана надзорна рамка (процедурата при макроикономически дисбаланси, ПМД), насочена към предотвратяване на прекомерни макроикономически дисбаланси и подпомагане на държавите – членки на ЕС, чиито показатели се отклоняват, да разработят планове

⁸ Виж Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономически дисбаланси, съображение 2.

за корективни действия, преди отклоненията да станат трайни. Със своите два лоста – предпазен и корективен – ПМД се прилага за всички държави – членки на ЕС, с изключение на онези, които изпълняват международни програми за финансова помощ и поради това вече са обект на по-строг контрол, съчетан с условия за провеждане на определена икономическа политика. ПМД включва предупредителен механизъм за ранно откриване на дисбаланси, който се основава на ясна съпоставителна таблица с индикатори и предупредителни прагове за всички държави – членки на ЕС, допълнен с икономическа преценка. Наред с другото тази преценка следва да отчита номиналната и реалната конвергенция във и извън еврозоната.⁹ При оценяването на макроикономическите дисбаланси процедурата следва надлежно да отчита тяхната тежест и възможните им отрицателни икономически и финансови странични ефекти, които засилват уязвимостта на икономиката на ЕС и представляват заплаха за безпрепятственото функциониране на ИПС.¹⁰

2 Прилагане на разпоредбите на Договора

В съответствие с досегашната практика допълнителните фактори, залегнали в член 140, параграф 1 от Договора, са разгледани в глава 4 (виж изданието на английски език) по раздели съобразно отделните критерии, описани в карета 1–4. Що се отнася до елементите на ПМД, повечето от макроикономическите индикатори са разглеждани в предишни доклади (някои с различни статистически дефиниции) като част от по-широк кръг допълнителни ретроспективни и прогнозни икономически показатели, считани за полезни при детайлния преглед на устойчивостта на конвергенцията в съответствие с член 140 от Договора. За пълнота в глава 4 (виж изданието на английски език) са представени индикаторите от съпоставителната таблица (в т.ч. във връзка с предупредителните прагове) за държавата, разгледана в настоящия Доклад, с което се гарантира предоставянето на цялата налична информация, свързана с откриването на макроикономически дисбаланси, които биха могли да затруднят постигането на висока степен на устойчива конвергенция, както постановява член 140, параграф 1 от Договора. Особено държавите – членки на ЕС с дерогация, които подлежат на процедура при прекомерен дисбаланс, едва ли може да бъдат разглеждани като постигнали висока степен на устойчива конвергенция, както постановява член 140, параграф 1 от Договора.

⁹ Виж Регламент (ЕС) № 1176/2011, член 4, параграф 4.

¹⁰ Виж Регламент (ЕС) № 1176/2011, съображение 17.

2.2 СЪВМЕСТИМОСТ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО С ДОГОВОРИТЕ

2.2.1 ВЪВЕДЕНИЕ

Член 140, параграф 1 от Договора изисква ЕЦБ (и Европейската комисия) да представя пред Съвета най-малко веднъж на две години или по искане на държава-членка с дерогация доклад относно постигнатия от държавите-членки с дерогация напредък в изпълнението на техните задължения относно постигането на икономически и паричен съюз. Настоящият Доклад, в случая по искане на Латвия, която е държава-членка с дерогация, задължително трябва да включва преглед на съвместимостта на националното законодателство на отправилата искането държава-членка с дерогация, включително устройствения закон на националната и централна банка, с членове 130 и 131 от Договора и със съответните членове от Устава. Това произтичащо от Договора задължение на държавата-членка с дерогация се нарича още „правна конвергенция“. Когато оценява правната конвергенция, ЕЦБ не се ограничава единствено до изготвянето на формална оценка за съвместимост на буквата на националното законодателство, но може също да преценява дали прилагането на съответните разпоредби е съвместимо с духа на Договорите и Устава. ЕЦБ е особено загрижена във връзка с каквито и да е признаци за оказване на натиск върху органите за вземане на решения на НЦБ в някои държави-членки, което би противоречало на духа на Договора по отношение независимостта на централните банки. Освен това ЕЦБ смята, че е необходимо органите за вземане на решения на НЦБ да функционират гладко и последователно. Във връзка с това съответните власти в държавите-членки имат по-конкретно задължението да предприемат необходимите действия, за да гарантират своевременното назначаване на приемник, ако се оваканти пост на член на органите за вземане на решения на НЦБ.¹¹ ЕЦБ ще следи внимателно всички тенденции в държавата-членка, преди да даде окончателно положителната си оценка за съвместимост на националното законодателство с Договора и Устава.

¹¹ Становища *CON/2010/37* и *CON/2010/91*.

ДЪРЖАВА-ЧЛЕНКА С ДЕРОГАЦИЯ И ПРАВНА КОНВЕРГЕНЦИЯ

Латвия, чието национално законодателство се разглежда в настоящия Доклад, е със статут на държава-членка с дерогация, т.е. държава, която още не е приела еврото. Съгласно член 4¹² от Акта относно условията за присъединяване: „Всяка от новите държави-членки участва в Икономическия и паричен съюз от датата на присъединяването си като държава-членка с дерогация по смисъла на член 139 от Договора“.

ЕЦБ разгледа степента на правна конвергенция на Латвия, както и законодателните мерки, които са предприети или е необходимо да бъдат предприети от нея за постигането на тази цел.

Целта на оценяването на правната конвергенция е да се подпомогне вземането на решения от Съвета на ЕС относно това, дали дадена държава-членка изпълнява своите „задължения във връзка с постигането на икономически и паричен съюз“ (член 140, параграф 1 от Договора). В областта на правото тези условия се отнасят в частност до независимостта на централната банка и правната интеграция на НЦБ в Евросистемата.

СТРУКТУРА НА ПРАВНАТА ОЦЕНКА

Правната оценка като цяло следва рамката от предишните доклади на ЕЦБ и ЕПИ за правната конвергенция.¹³

Съвместимостта на законодателството на Латвия се преценява, като се вземат предвид и влезлите в сила преди 12 март 2013 г. законодателни актове.

¹² Акт относно условията за присъединяването на Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република, Република Унгария и Чешката република и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 23.9.2003 г., с. 33).

¹³ По-конкретно, Докладите на ЕЦБ за конвергенцията от май 2012 г. (за България, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Унгария, Чешката република и Швеция), май 2010 г. (за България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Унгария, Чешката република и Швеция), май 2008 г. (за България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Румъния, Унгария, Чешката република и Швеция), май 2007 г. (за Кипър и Малта), декември 2006 г. (за Естония, Кипър, Латвия, Малта, Полша, Словакия, Унгария, Чешката република и Швеция), май 2006 г. (за Литва и Словения), октомври 2004 г. (за Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словения, Словакия, Унгария, Чешката република и Швеция), май 2002 г. (за Швеция) и април 2000 г. (за Гърция и Швеция), както и докладът на ЕПИ за конвергенцията от март 1998 г.

2.2.2 ОБХВАТ НА АДАПТАЦИЯТА

2.2.2.1 ОБЛАСТИ НА АДАПТАЦИЯ

С цел определяне на областите, в които националното законодателство се нуждае от адаптация, се разглеждат следните въпроси:

- съвместимост с разпоредбите на Договора (член 130) и Устава (членове 7 и 14.2) относно независимостта на НЦБ, както и с разпоредбите за поверителност (член 37 от Устава);
- съвместимост със забраната за парично финансиране (член 123 от Договора) и привилегирован достъп (член 124 от Договора), както и с регламентираното от правото на ЕС единно изписване на еврото; и
- правна интеграция на НЦБ в Евросистемата (по-специално по отношение на членове 12.1 и 14.3 от Устава).

2.2.2.2 „СЪОТВЕТСТВИЕ“ ИЛИ „ХАРМОНИЗАЦИЯ“

Съгласно изискванията на член 131 от Договора националното законодателство трябва да „съответства“ на разпоредбите в Договорите и Устава; следователно всяко несъответствие следва да бъде отстранено. Нито върховенството на Договорите и Устава по отношение на националното законодателство, нито естеството на конкретното несъответствие влияят върху необходимостта от съответствие с това задължение.

Изискването за „съответствие“ на националното законодателство не означава, че Договорът изисква „хармонизиране“ на устройствените закони на НЦБ нито помежду им, нито по отношение на Устава. Национални особености може да продължат да съществуват, стига да не засягат изключителната компетентност на ЕС по парични въпроси. Според член 14.4 от Устава НЦБ могат да изпълняват и функции извън посочените в Устава, доколкото те не противоречат на целите и задачите на ЕСЦБ. Разпоредбите в устройствените закони на НЦБ, с които им се възлага упражняването на такива допълнителни функции, са явен пример за обстоятелства, при които се допускат различия. Понятието „съответстващ“ по-скоро показва, че националното законодателство и устройствените закони на НЦБ трябва да се променят, за да се отстранят несъответствия с Договорите и Устава и да се

гарантира необходимата степен на интеграция на НЦБ в ЕСЦБ. В частност това означава, че е необходимо да се променят всички разпоредби, които накърняват независимостта на националните централни банки, както е дефинирана в Договора, и тяхната роля като неразделна част от ЕСЦБ. Следователно за постигането на тази цел не е достатъчно да се разчита единствено на върховенството на правото на ЕС над националното право.

Задължението по член 131 от Договора се отнася само за несъответствие с Договорите и Устава. Национално законодателство обаче, което не съответства на вторичното право на ЕС, също следва да бъде приведено в съответствие с него. Върховенството на правото на ЕС не влияе върху задължението за адаптиране на националното законодателство. Това общо изискване произтича не само от член 131 на Договора, но и от съдебната практика на Съда на Европейския съюз.¹⁴

Договорите и Уставът не описват начина, по който националното законодателство следва да бъде адаптирано. Това може да бъде постигнато чрез позоваване на Договорите и Устава, чрез включване на разпоредби от тях в националното законодателство с позоваване на съответния източник или чрез отмяна на несъответстващите разпоредби, както и като се съчетаят посочените начини.

Нещо повече, наред с другите, като инструмент за постигане и поддържане на съответствието на националното законодателство с Договорите и Устава институциите на ЕС и държавите-членки на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора и член 4 от Устава трябва да се консултират с ЕЦБ относно проекти на законодателни разпоредби в областите от нейна компетентност. Съгласно Решение 98/415/ЕО на Съвета от 29 юни 1998 г. за консултирането на националните власти с Европейската централна банка по отношение на проектите за законодателни разпоредби¹⁵ от държавите-членки изрично се изисква да предприемат необходимите мерки, за да гарантират изпълнението на това задължение.

¹⁴ Виж наред с другото Дело № 167/73 Комисията на Европейските общности срещу Френската република [1974] ECR 359 (*Code du Travail Maritime*).

¹⁵ ОВ L 189, 3.7.1998 г., с. 42.

2.2.3 НЕЗАВИСИМОСТ НА НЦБ

Що се отнася до независимостта на НЦБ и режима на поверителност, националното законодателство на държавите-членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. или 2007 г., трябваше да се промени така, че да отговаря на съответните разпоредби от Договора и Устава и да влезе в сила съответно на 1 май 2004 г. и 1 януари 2007 г. Швеция трябваше да направи необходимите изменения към датата на създаване на ЕСЦБ на 1 юни 1998 г.

НЕЗАВИСИМОСТ НА ЦЕНТРАЛНАТА БАНКА

През ноември 1995 г. ЕПИ разработи списък с критерии за независимост на централна банка (подробно изложени по-късно в Доклада за конвергенцията от 1998 г.), въз основа на който тогава се оценява националното законодателство на държавите-членки и в частност устройствените закони на НЦБ. Понятието „независимост на централната банка“ включва няколко вида независимост, които следва да се оценяват поотделно, а именно: функционална, институционална, персонална и финансова независимост. В приетите през последните няколко години становища на ЕЦБ допълнително е усъвършенстван анализът на тези аспекти на независимостта на централната банка. Те представляват основа за оценяване степента на конвергенция между националното законодателство на държавите-членки с дерогация и разпоредбите на Договорите и Устава.

ФУНКЦИОНАЛНА НЕЗАВИСИМОСТ

Независимостта на централната банка не е самоцел, а средство за постигане на ясно дефинираната цел, която има приоритет пред всички останали. Функционалната независимост изисква основната цел на всяка НЦБ да бъде ясно определена и законово обоснована и напълно да съответства на залегналата в Договора основна цел – поддържането на ценова стабилност. Това се постига чрез предоставяне на НЦБ на необходимите механизми и инструменти за постигането на тази цел независимо от другите власти. Предвиденото в Договора изискване за независимост на централната банка отразява общоприетото схващане, че основната цел – ценовата стабилност – е най-лесно постижима от напълно независима институция с точно определени правомощия. Независимостта на централната банка напълно съответства на отговорността за взетите от нея решения, което е важен аспект от укрепването на доверието в статута ѝ на независима институция. Това изисква прозрачност и диалог с трети страни.

Що се отнася до сроковете, Договорът не уточнява кога НЦБ на държавите-членки с дерогация трябва да постигнат съответствие с основната цел за ценова стабилност, залегнала в член 127, параграф 1 и член 282, параграф 2 от Договора и член 2 от Устава. За държавите-членки, присъединили се към ЕС след датата на приемане на еврото в ЕС, не е ясно дали това задължение следва да е валидно от датата на присъединяване или от датата на приемане от тях на еврото. Тъй като член 127, параграф 1 от Договора е неприложим към държавите-членки с дерогация (виж член 139, параграф 2, буква „в“ от Договора), към тях се прилага член 2 от Устава (виж член 42.1 от Устава). ЕЦБ застъпва становището, че задължението на НЦБ да приемат за своя основна цел ценовата стабилност е валидно за Швеция от 1 юни 1998 г., а от 1 май 2004 г. и 1 януари 2007 г. – за държавите-членки, присъединили се към ЕС на тези дати. Това становище се основава на факта, че един от водещите принципи на ЕС, а именно ценовата стабилност (член 119 от Договора), е приложим и към държавите-членки с дерогация. То се базира също на целта на Договора – всички държави-членки да се стремят към постигане на макроикономическа конвергенция, включително ценова стабилност, което е смисълът на тези редовни доклади на ЕЦБ и на Европейската комисия. Това заключение почива и на основния аргумент за независимостта на централната банка, която е оправдана само ако общата цел за ценова стабилност има приоритет.

Оценката на държавата в настоящия Доклад се базира на тези изводи относно момента, от който е валидно задължението на НЦБ на държавите-членки с дерогация да приемат ценовата стабилност за своя основна цел.

ИНСТИТУЦИОНАЛНА НЕЗАВИСИМОСТ

Принципът на институционалната независимост изрично се упоменава в член 130 от Договора и в член 7 от Устава. С техните разпоредби се забранява на НЦБ и на членовете на органите им за вземане на решения да искат или приемат указания от институциите или органите на ЕС, от някое правителство на държава-членка или от който и да било друг орган. Освен това се забранява на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС, както и на правителствата на държавите-членки, да се опитват да влияят върху онези членове на органите за вземане на решения на НЦБ, чиито решения е възможно да се отразят върху изпълнението на свързаните с ЕСЦБ задачи на НЦБ. Ако националното законодателство отразява член 130 от

Договора и член 7 от Устава, то трябва да включва забраните и да не стеснява приложното им поле.¹⁶

Независимо дали НЦБ е създадена като държавен орган, като специален публичноправен орган или просто като публично акционерно дружество, по силата на самото отношение на собственост съществува риск от оказване на натиск от страна на собственика при вземането на решения относно свързани с ЕСЦБ задачи. Подобно упражняване на влияние посредством правата на акционерите или по друг начин може да накърни независимостта на НЦБ и следователно трябва да бъде законово ограничено.

Забрана за даване на указания

Правата на трети страни да дават указания на НЦБ, на техните органи за вземане на решения или на членовете на тези органи са несъвместими с Договора и Устава, когато засягат задачи, свързани с ЕСЦБ.

Всякакво участие на НЦБ в прилагането на мерки за укрепване на финансовата стабилност трябва да съответства на Договора, т.е. необходимо е НЦБ да функционира по начин, който е в пълно съответствие с нейната функционална, институционална и финансова независимост, така че да гарантира точното изпълнение на нейните задачи съгласно Договора и Устава.¹⁷ В степената, в която националното законодателство предвижда за НЦБ роля, надхвърляща консултативните ѝ функции и изискваща от нея да поема допълнителни задачи, трябва да бъде гарантирано, че в оперативен или финансов аспект те няма да повлияят върху възможностите ѝ да извършва свързани с ЕСЦБ задачи.¹⁸ Освен това при включването на представители на НЦБ в колегиални надзорни органи за вземане на решения или в други органи трябва да се отделя дължимото внимание на гаранциите за персоналната независимост на членовете на органите за вземане на решения на НЦБ.¹⁹

¹⁶ Становище *CON/2011/104*.

¹⁷ Становище *CON/2010/31*.

¹⁸ Становище *CON/2009/93*.

¹⁹ Становище *CON/2010/94*.

Забрана за одобряване, спиране, отмяна или отлагане на решения

Несъвместими с Договора и Устава са права на трети страни да одобряват, спират, отменят или отлагат решения на НЦБ, когато те засягат задачи, свързани с ЕСЦБ.

Забрана за цензуриране на решения на правно основание

Право на други органи освен независимия съд да цензурира на правно основание решения, свързани с изпълнението на засягащи ЕСЦБ задачи, е несъвместимо с Договора и Устава, тъй като изпълнението на такива задачи не може да бъде преразглеждано на политическо равнище. Право на управител на НЦБ да спира на правно основание прилагането на взето от ЕСЦБ или от орган за вземане на решения на НЦБ решение и впоследствие да го внесе за окончателно решаване от политически орган би било равнозначно на искане на указания от трети страни.

Забрана за участие с право на глас в органи за вземане на решения на НЦБ

Несъвместимо с Договора и Устава е участие с право на глас на представители на трети страни в органи за вземане на решения на НЦБ по въпроси, засягащи изпълнението от НЦБ на свързани с ЕСЦБ задачи, дори ако този глас не е решаващ.

Забрана за предварителни консултации относно решение на НЦБ

Изрично законово задължение на НЦБ предварително да се консултира с трети страни осигурява на последните формален механизъм за влияние върху крайното решение и поради това е несъвместимо с Договора и Устава.

В същото време обаче диалог между НЦБ и трети страни, включително по силата на законови задължения за предоставяне на информация и обмен на мнения, е съвместим с независимостта на централната банка, при условие че:

- не води до накърняване независимостта на членовете на органите за вземане на решения на НЦБ;
- напълно се зачита специалният статут на управителя в качеството му на член на органите за вземане на решения на ЕСЦБ; и
- е спазено изискването за поверителност, произтичащо от Устава.

Освобождане от отговорност на членовете на органите за вземане на решения на НЦБ

Законови разпоредби относно освобождаването от отговорност на членове на органите за вземане на решение на НЦБ (например във връзка с финансовите отчети) от страна на трети страни (например правителства) следва да съдържат достатъчни правни гаранции, че това правомощие няма да накърни компетентността на отделните членове на НЦБ да вземат самостоятелно решения, свързани с отнасящи се до ЕСЦБ задачи (или да прилагат решения, взети на равнище ЕСЦБ). Препоръчително е включването в устройствените закони на НЦБ на изрична разпоредба в този смисъл.

ПЕРСОНАЛНА НЕЗАВИСИМОСТ

Независимостта на централната банка е защитена допълнително и от разпоредба в Устава, с която се гарантира несменяемост на членовете на органите за вземане на решения на ЕЦБ в рамките на техния мандат. Управителите на НЦБ са членове на Генералния съвет на ЕЦБ и ще бъдат членове на Управителния съвет, когато съответните държави-членки приемат еврото. Съгласно член 14.2 от Устава устройствените закони на НЦБ следва по-конкретно да предвиждат най-малко петгодишен мандат за управител на централна банка. Същата разпоредба предотвратява произволно освобождаване на управителите, като предвижда, че те могат да бъдат освобождавани от длъжност само в случай че вече не отговарят на условията за изпълнение на задълженията си или ако са признати за виновни за съществено нарушение на служебните си задължения, като е предвидена възможност решението за освобождаване да бъде отнесено за разглеждане пред Съда на Европейския съюз. Както е посочено по-долу, устройствените закони на НЦБ следва да бъдат съобразени с тази разпоредба.

Член 130 от Договора забранява национални правителства и органи да въздействат върху членовете на органите за вземане на решения на НЦБ при изпълнението на техните задачи. По-конкретно, държавите-членки не трябва да се опитват да въздействат върху членове на органите за вземане на решения на НЦБ чрез промяна на националното законодателство, засягаща тяхното възнаграждение, каквато по принцип трябва да се прилага само за бъдещи назначения.²⁰

²⁰ Виж например становища *CON/2010/56*, *CON/2010/80*, *CON/2011/104* и *CON/2011/106*.

Минимална продължителност на мандата на управителите

Съгласно член 14.2 от Устава устройствените закони на НЦБ трябва да предвиждат най-малко петгодишен мандат за управителя. Това не изключва по-дълъг мандат, доколкото при неопределен срок на мандата не е необходимо изменение на устройствените закони, при условие че основанията за освобождаване от длъжност на управител отговарят на тези в член 14.2 от Устава. Национално законодателство, предвиждащо възраст за задължително пенсиониране, следва да гарантира, че пенсионната възраст няма да доведе до прекъсване на минималния срок на мандата, предвиден в член 14.2 от Устава, който има по-голяма юридическа сила от задължителната пенсионна възраст, когато се прилага за управител на централна банка.²¹ При промени в устройствените закони на НЦБ актът, с който се извършват тези промени, следва да гарантира несменяемост в рамките на мандата на управителя и на другите членове на органите за вземане на решения, които участват в изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи.

Основания за освобождаване на управителите

Устройствените закони на НЦБ следва да гарантират, че управителите не могат да бъдат освобождавани от длъжност на други основания освен посочените в член 14.2 от Устава. Това изискване има за цел да попречи на органите на властта, участващи в назначаването на управителя, особено на правителството или парламента, по своя преценка да освобождават управител. Устройствените закони на НЦБ следва или да включват основания за освобождаване, съвместими със залегналите в член 14.2 от Устава, или да не упоменават основания за освобождаване (тъй като член 14.2 е пряко приложим). След като бъдат избрани или назначени, управителите не могат да бъдат освобождавани при условия, различни от залегналите в член 14.2 от Устава, дори ако не са пристъпили към изпълнение на задълженията си.

Гаранции за несменяемост по време на мандата и основания за освобождаване на различни от управителя членове на органите за вземане на решения на НЦБ, участващи при изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи

Персоналната независимост би била застрашена, ако същите правила за несменяемост по време на мандата и основания за освобождаване на управители не се прилагат и по отношение на други членове на органите за вземане на решения на

²¹ Виж параграф 7 от Становище CON/2012/89.

НЦБ, които участват при изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи.²² Различни разпоредби на Договора и Устава изискват сходни гаранции за несменяемост по време на техния мандат. Член 14.2 от Устава не ограничава несменяемостта в рамките на мандата до управителите, докато член 130 от Договора и член 7 от Устава се отнасят за „членовете на органите за вземане на решения“ на НЦБ, а не специално за управителите. Това се отнася по-конкретно за случаите, в които управителят е „пръв сред равни“, имащи еднакво на неговото право на глас, както и когато тези членове участват при изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи.

Право на съдебен контрол

Членовете на органите за вземане на решения на НЦБ трябва да имат право да обжалват всяко решение за освобождаването си пред независим общ съд с цел да бъдат ограничени възможностите за политически мотивирана преценка на основанията за тяхното освобождаване.

Член 14.2 от Устава постановява, че управители на НЦБ, които са били освободени от длъжност, могат да сезират за това решение Съда на Европейския съюз. Националното законодателство следва или да препраща към Устава, или да не споменава относно правото да се сезира за такова решение Съдът на Европейския съюз (тъй като член 14.2 от Устава е пряко приложим).

Националното законодателство трябва също да предвижда право на съдебен контрол от страна на националните съдилища върху решенията за освобождаване на когото и да било от другите членове на органите за вземане на решения на НЦБ, участващи при изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи. Това право може да бъде уредено или съгласно общ закон, или под формата на специална разпоредба. Въпреки че то може да се прилага съгласно общото право, от съображения за правна сигурност е препоръчително специално да се предвиди такова право на съдебен контрол.

Гаранции срещу конфликт на интереси

Персоналната независимост изисква също да се гарантира, че не възниква конфликт на интереси между задълженията на членовете на органите за вземане на решения

²² Виж параграф 8 от Становище *CON/2004/35*; параграф 8 от Становище *CON/2005/26*; параграф 3.3 от Становище *CON/2006/44*; параграф 2.6 от Становище *CON/2006/32* и параграфи 2.3 и 2.4 от Становище *CON/2007/6*.

на НЦБ, участващи в изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи, във връзка със съответните им НЦБ (както и на управителите във връзка с ЕЦБ), и всички други функции, които тези членове на органите за вземане на решения могат да изпълняват и които могат да застрашат персоналната им независимост. По принцип членството в орган за вземане на решения на НЦБ, участващ в изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи, е несъвместимо с упражняването на други функции, които могат да породят конфликт на интереси. В частност, членовете на органите за вземане на решения не може да заемат длъжности или да имат участия, които могат да окажат влияние върху тяхната дейност, независимо дали в качеството им на служители на изпълнителната или на законодателната власт, или в регионална или местна администрация, или чрез участие в предприятия. Изключително внимание следва да се обърне на предотвратяването на възможен конфликт на интереси от страна на членове на органите за вземане на решения, които нямат изпълнителни правомощия.

ФИНАНСОВА НЕЗАВИСИМОСТ

Дори когато дадена НЦБ е напълно независима във функционално, институционално и персонално отношение (т.е. когато това е гарантирано с устройствения ѝ закон), нейната обща независимост би била застрашена, ако тя не може самостоятелно да разполага с достатъчно финансови средства, позволяващи ѝ да изпълнява задълженията си (т.е. да изпълнява свързаните с ЕСЦБ задачи, изискващи се от нея в съответствие с Договора и Устава).

Когато е приложимо, държавите-членки нямат право да допускат техните НЦБ да попадат в ситуация на недостиг на финансови средства за изпълнение на свързани с ЕСЦБ или с Евросистемата задачи. Следва да се отбележи, че членове 28.1 и 30.4 от Устава осигуряват възможност ЕЦБ да поиска допълнително от НЦБ да извършват вноски в капитала на ЕЦБ, както и допълнително да ѝ прехвърлят валутни резерви.²³ Нещо повече, член 33.2 от Устава предвижда²⁴, че в случай на претърпяна от ЕЦБ загуба, която не може да бъде изцяло покрита за сметка на общия резервен фонд, Управителният съвет на ЕЦБ може да вземе решение остатъчната загуба да бъде покрита за сметка на паричния доход за съответната финансова година пропорционално и до размера на сумите, които се разпределят на НЦБ. Принципът

²³ Член 30.4 от Устава се прилага само за Евросистемата.

²⁴ Член 33.2 от Устава се прилага само за Евросистемата.

на финансова независимост означава, че съответствието с тези разпоредби изисква от НЦБ да бъдат в състояние да изпълняват без ущърб своите функции.

Той изисква също НЦБ да имат достатъчно възможности да изпълняват не само свързаните с ЕСЦБ задачи, но и своите национални задачи (например финансиране на своята администрация и собствените си операции).

Поради гореспоменатите причини финансовата независимост предполага също, че НЦБ трябва винаги да бъдат достатъчно капитализирани. По-конкретно, трябва да се избягват случаи, в които за продължителен период от време собственият капитал на НЦБ нетно е под равнището на нормативно изискуемия капитал или е дори с отрицателна стойност, включително когато се отчитат загуби, надхвърлящи равнището на капитала и резервите. Такива случаи могат да повлияят отрицателно върху способността на НЦБ да изпълняват както свързани с ЕСЦБ задачи, така и националните си задачи. Нещо повече, такава ситуация може да засегне доверието в паричната политика на Евросистемата. По тези причини, в случай че нетно собственият капитал на НЦБ спадне под равнището на нормативно изискуемия капитал или дори достигне отрицателна стойност, от съответните държави-членки се изисква в приемлив срок да осигурят на НЦБ необходимия капитал най-малко до равнището на нормативно изискуемия, така че да има съответствие с принципа на финансова независимост. Що се отнася до ЕЦБ, значимостта на този въпрос вече беше призната от Съвета с приемането на Регламент (ЕО) № 1009/2000 на Съвета от 8 май 2000 г. относно увеличаване на капитала на Европейската централна банка.²⁵ Той дава възможност на Управителния съвет на ЕЦБ да взема решения за действително увеличаване на капитала в някакъв бъдещ момент с цел поддържане адекватността на капиталовата база за подпомагане операциите на ЕЦБ²⁶, като НЦБ следва да имат финансова възможност да отговорят на такова решение на ЕЦБ.

Принципът на финансова независимост на НЦБ трябва да бъде оценяван според това, дали трети страни могат пряко или косвено да упражняват влияние не само върху задачите на НЦБ, но и върху нейната способност да изпълнява функциите си както оперативно с оглед на човешките ресурси, така и финансово в смисъл на достатъчен финансов ресурс. Особено важни в това отношение са изложените по-

²⁵ ОВ L 115, 16.5.2000 г., с. 1.

долу аспекти на финансовата независимост, някои от които бяха наскоро уточнени.²⁷ Точно тези елементи на финансовата независимост правят НЦБ най-уязвими за влияние отвън.

Съставяне на бюджета

Правомощия на трети страни да определят или да влияят върху бюджета на НЦБ са несъвместими с финансовата ѝ независимост, освен ако със закон не е предвидена предпазна клауза, според която такива правомощия не засягат финансовите средства, необходими за изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи на НЦБ.

Правила за финансова отчетност

Финансовите отчети се изготвят или според общите правила за финансова отчетност, или съгласно правилата, определени от органите за вземане на решения на НЦБ. Ако вместо това такива правила са определени от трети страни, те като минимум трябва да бъдат съобразени с предложенията на органите за вземане на решения на НЦБ.

Годишният финансов отчет се приема от органите за вземане на решения на НЦБ, подпомагани от независими счетоводители, и може да подлежи на последващо одобрение от трети страни (например правителство или парламент). Органите за вземане на решения на НЦБ следва да са в състояние независимо и професионално да вземат решения, свързани с изчисляването на печалбата.

Когато операциите на НЦБ подлежат на контрол от страна на сметна палата или друг подобен орган, оправомощен да контролира използването на публичните финанси, обхватът на контрола трябва да бъде ясно определен с правна рамка, без да се накърнява дейността на независимите външни одитори на НЦБ²⁸. Освен това съгласно принципа на институционална независимост той трябва да спазва забраната за даване на указания на НЦБ и нейните органи за вземане на решения и не трябва да се намесва при изпълнението от НЦБ на задачи, свързани с ЕСЦБ.²⁹

²⁶ Решение ЕЦБ/2010/26 от 13 декември 2010 г. относно увеличаването на капитала на ЕЦБ (ОВ L 11, 15.1.2011 г., с. 53).

²⁷ Главните определящи становища на ЕЦБ в тази област са: CON/2002/16; CON/2003/22; CON/2003/27; CON/2004/1; CON/2006/38; CON/2006/47; CON/2007/8; CON/2008/13; CON/2008/68 и CON/2009/32.

²⁸ За дейността на независимите външни одитори на НЦБ виж член 27.1 от Устава.

²⁹ Становища CON/2011/9 и CON/2011/53.

Одитът от страна на държавна институция следва да се извършва на неполитическа, независима и чисто професионална основа.

Разпределение на печалбата, капитал и финансови провизии на НЦБ

Що се отнася до разпределението на печалбата, устройствените закони на НЦБ могат да предвиждат начина за разпределение на печалбата. При липса на такива разпоредби решението относно разпределението на печалбата следва да бъде прието от органите за вземане на решения на НЦБ въз основа на професионални критерии и не може да бъде предмет на преценка от трети страни, освен ако не съществува изрична предпазна клауза за неприкосновеност на финансовите средства, необходими на НЦБ за изпълнението както на свързани с ЕСЦБ, така и на национални задачи.

Печалбата може да се внесе в държавния бюджет единствено след като се покрият натрупаните загуби от предходни години³⁰ и се заделят финансови провизии, които се считат за необходими, за да се запази реалната стойност на капитала и активите на НЦБ. Не се допускат временни или специални законодателни мерки, равнозначни на указания към НЦБ, във връзка с разпределението на нейната печалба.³¹ Подобно на това, данък върху нереализирани капиталови печалби на НЦБ също би накърнил принципа на финансова независимост.³²

Държава-членка не може да наложи намаляване на капитала на НЦБ без предварително съгласие на органите за вземане на решения на НЦБ, което трябва да има за цел да гарантира, че тя си запазва достатъчно финансови средства за изпълнение на определените в член 127, параграф 2 от Договора и в Устава правомощия на НЦБ като член на ЕСЦБ. По същата причина изменения на правилата за разпределение на печалбата на НЦБ следва да се предприемат и одобряват само в сътрудничество с НЦБ, която в най-голяма степен е в състояние да оцени необходимото равнище на резервния си капитал.³³ По отношение на финансовите провизии или буферни запаси НЦБ трябва да могат да заделят по свое усмотрение финансови провизии, за да запазят реалната стойност на своя капитал и активи. Също така държавите-членки не могат да попречат на НЦБ да заделят

³⁰ Становище *CON/2009/85*.

³¹ Становище *CON/2009/26*.

³² Становища *CON/2009/63* и *CON/2009/59*.

³³ Становища *CON/2009/83* и *CON/2009/53*.

резервен капитал до равнище, което е необходимо за членовете на ЕСЦБ да изпълняват своите задачи.³⁴

Финансова отговорност на надзорните органи

В повечето държави-членки органите за финансов надзор са част от техните НЦБ. Това не поражда проблеми, когато такива органи подлежат на решения, вземани самостоятелно от НЦБ. Ако обаче със закон на органите за финансов надзор е дадена самостоятелност при вземането на решения, важно е да се гарантира, че приетите от тях решения не застрашават като цяло финансовите средства на НЦБ. В такива случаи националното законодателство следва да оправомощи НЦБ с окончателния контрол върху всяко решение, взето от надзорните органи, което би могло да засегне независимостта на НЦБ и по-специално финансовата ѝ независимост.

Самостоятелност при решаването на кадрови въпроси

Държавите-членки нямат право да накърняват възможностите на НЦБ да наемат и задържат на работа квалифицирани служители, необходими им за независимото изпълнение на задачите, възложени им по силата на Договора и Устава. Също така не бива да се допуска НЦБ да имат ограничен или да нямат никакъв контрол върху своите служители, както и правителствата на държавите-членки да могат да влияят върху кадровата политика на НЦБ.³⁵ Всички решения за изменение на законодателни разпоредби относно възнагражденията на членове на органите за вземане на решения на НЦБ и нейните служители трябва да се вземат при тясно и ефикасно взаимодействие с нея, като се зачита гледището ѝ, за да се гарантира запазването на способността на НЦБ да изпълнява независимо своите задачи.³⁶ Самостоятелността по кадрови въпроси обхваща и въпросите, свързани с пенсиите на персонала.

Собственост и право на собственост

Право на трети страни да се намесват или да дават указания на НЦБ във връзка с притежаваната от нея собственост е несъвместимо с принципа на финансова независимост.

³⁴ Становище *CON/2009/26*.

³⁵ Становища *CON/2008/9*, *CON/2008/10* и *CON/2012/89*.

³⁶ Основните становища са: *CON/2010/42*; *CON/2010/51*; *CON/2010/56*; *CON/2010/69*; *CON/2010/80*; *CON/2011/104*; *CON/2011/106*, *CON/2012/6* и *CON/2012/86*.

2.2.4 ПОВЕРИТЕЛНОСТ

Задължението на служителите на ЕЦБ и НЦБ за спазване на професионална тайна съгласно член 37 от Устава може да послужи като основание за подобни разпоредби в устройствените закони на НЦБ или в законодателството на държавите-членки. Върховенството на правото на ЕС и приетите въз основа на него правила означават също, че по отношение на достъпа на трети страни до документи националното право не може да нарушава режима на поверителност на ЕСЦБ. Достъпът на сметна палата или друг подобен орган до информация и документи на НЦБ следва да бъде ограничен и да не накърнява режима на поверителност в ЕСЦБ, на който подлежат членовете на органите за вземане на решения на НЦБ и нейните служители. НЦБ трябва да гарантират, че тези органи опазват поверителността на информацията и документите, разкривани на равнище, съответстващо на това, което се прилага от НЦБ.

2.2.5 ЗАБРАНА ЗА ПАРИЧНО ФИНАНСИРАНЕ И ПРИВИЛЕГИРОВАН ДОСТЪП

Що се отнася до забраната за парично финансиране и привилегирован достъп, националното законодателство на държавите-членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. или 2007 г., трябваше да се промени така, че да отговаря на съответните разпоредби от Договора и Устава и да влезе в сила съответно на 1 май 2004 г. и 1 януари 2007 г. Швеция трябваше да въведе в действие необходимите промени до 1 януари 1995 г.

2.2.5.1 ЗАБРАНА ЗА ПАРИЧНО ФИНАНСИРАНЕ

Забраната за парично финансиране е залегнала в член 123, параграф 1 от Договора, с който се забранява предоставянето на овърдрафт или каквито и да било други видове кредитни улеснения от страна на ЕЦБ или НЦБ на държави-членки в полза на институции, органи, служби или агенции на ЕС, органи на централната власт, регионални, местни или други органи на публичната власт, други органи, регулирани от публичното право, или публични предприятия на държавите-членки, а също прякото закупуване от страна на ЕЦБ или НЦБ на дългови инструменти от тези публични предприятия. В Договора е предвидено едно изключение от тази забрана; тя не се прилага спрямо кредитни институции – публична собственост, които в контекста на предлагането на резерви от страна на централните банки

следва да бъдат третираны по същия начин, както частните кредитни институции (член 123, параграф 2 от Договора). Освен това ЕЦБ и НЦБ могат да действат като фискални агенти в полза на горепосочените субекти на публичното право (член 21.2 от Устава). Приложното поле на забраната за парично финансиране се уточнява подробно в Регламент (ЕО) № 3603/93 на Съвета от 13 декември 1993 г. за формулиране на дефинициите за прилагане на забраните, посочени в член 104 и член 104б, параграф 1 от Договора³⁷, от които става ясно, че забраната обхваща всякакъв вид финансиране на задължения на публичния сектор към трети страни.

Забраната за парично финансиране е от изключително значение, за да се гарантира, че не е застрашена основната цел на паричната политика (а именно поддържането на ценова стабилност). Нещо повече, финансирането на публичния сектор от страна на централна банка намалява натиска за спазване на бюджетната дисциплина. Следователно забраната трябва да се тълкува разширително, за да се осигури точното ѝ прилагане, само с отделни ограничени изключения, съдържащи се в член 123, параграф 2 от Договора и в Регламент (ЕО) № 3603/93. Следователно, дори ако член 123, параграф 1 от Договора се отнася точно за „кредитни улеснения“, т.е. със задължение за възстановяване на средствата, забраната се прилага с още по-голямо основание по отношение на други форми на финансиране, т.е. без задължение за възстановяване.

Принципната позиция на ЕЦБ по съответствието на националното законодателство със забраната е разработена първоначално в рамките на консултации на ЕЦБ с държавите-членки относно национални законопроекта, изготвени съгласно член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора.³⁸

НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, ТРАНСПОНИРАЩО ЗАБРАНАТА ЗА ПАРИЧНО ФИНАНСИРАНЕ

По принцип не е необходимо да се транспонира в националното законодателство член 123 от Договора, допълнен от Регламент (ЕО) № 3603/93 на Съвета, тъй като те

³⁷ ОВ L 332, 31.12.1993 г., с. 1. Член 104 и член 104б, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност понастоящем са член 123 и член 125, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

³⁸ Виж Доклад за сближаване, 2008 г., с. 23, бел. 13, съдържаща списък на определящите становища на ЕПИ/ЕЦБ в тази област, приети от май 1995 г. до март 2008 г. Други определящи становища на ЕЦБ в тази област са: CON/2008/46; CON/2008/80; CON/2009/59 и CON/2010/4.

са пряко приложими. Ако обаче разпоредбите в националното законодателство отразяват тези директно приложими разпоредби на ЕС, те не могат да стесняват приложното поле на забраната за парично финансиране, нито да разширяват предвидените от правото на ЕС изключения. Например национално законодателство, предвиждащо финансиране от НЦБ на финансови ангажименти на държава-членка към международни финансови институции (различни от МВФ, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 3603/93) или към трети държави, не съответства на забраната за парично финансиране.

ФИНАНСИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР ИЛИ НА НЕГОВИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ КЪМ ТРЕТИ СТРАНИ

Националното законодателство не може да изисква от НЦБ да финансира изпълнението на функции от страна на други органи от публичния сектор или задължения на публичния сектор към трети страни. Например национално законодателство, оправомощаващо и изискващо от НЦБ да финансира съдебни или квазисъдебни органи, които са независими от НЦБ и осъществяват дейност от името на държавата, е несъвместимо със забраната за парично финансиране. Участието на НЦБ не трябва да надхвърля разпоредбата за предоставяне на становище относно финансирането на публичния сектор или задълженията на публичния сектор към трети лица.³⁹ Нещо повече, в съответствие със забраната за парично финансиране НЦБ не може да финансира фондове за преобразуване на проблемни банки или схеми за гарантиране на депозитите.⁴⁰ НЦБ не може също да предоставя мостово финансиране, за да даде възможност на държава-членка да изпълни задълженията си във връзка с държавни гаранции по банкови пасиви.⁴¹ Предоставянето обаче на ресурси от НЦБ на надзорен орган не поражда опасения относно парично финансиране, когато НЦБ ще финансира изпълнението на задача по законен финансов надзор съгласно националното право като част от своите правомощия или може да допринесе за или да въздейства при вземането на решения от надзорните органи.⁴² Също така разпределението на печалба на НЦБ, която не е била напълно реализирана, отчетена и одитирана, не съответства на забраната за парично финансиране. В съответствие със забраната за парично финансиране сумата, разпределена за държавния бюджет съобразно приложимите правила за разпределение на печалбата, не може дори отчасти да се изплаща от резервния

³⁹ Становище *CON/2012/85*.

⁴⁰ Становища *CON/2011/103* и *CON/2012/22*.

⁴¹ Становище *CON/2012/4*.

капитал на НЦБ. Ето защо правилата за разпределение на печалбата не трябва да засягат резервния капитал на НЦБ. Нещо повече, когато активи на НЦБ се прехвърлят на държавата, те трябва да бъдат заплатени по пазарна стойност, а прехвърлянето и заплащането им се извършват едновременно.⁴³

По същия начин не се разрешава намеса при изпълнението на други задачи на Евросистемата, като управлението на валутни резерви, чрез въвеждане на облагане с данък на евентуални нереализирани капиталови печалби.⁴⁴

ПОЕМАНЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Национално законодателство, което изисква от НЦБ в резултат от реорганизация на национално равнище на определени задачи и отговорности (например прехвърляне на НЦБ на определени надзорни функции, изпълнявани преди това от държавата или от независими публични власти или органи) да поеме задълженията на независим до този момент орган на публичната власт, без да освобождава НЦБ от финансови задължения, произтичащи от предишните действия на този орган, е несъвместимо със забраната за парично финансиране.

ФИНАНСОВО ПОДПОМАГАНЕ НА КРЕДИТНИ И/ИЛИ ФИНАНСОВИ ИНСТИТУЦИИ

Национално законодателство, което предвижда НЦБ самостоятелно и изцяло по своя преценка да финансира кредитни институции, освен във връзка със задачи, свързани с дейността на централната банка (като парична политика, платежни системи или временни операции за ликвидна помощ), и по-специално да подпомага кредитни и/или други финансови институции в несъстоятелност, би било несъвместимо със забраната за парично финансиране.

Това се прилага по-специално спрямо помощта за кредитни институции в несъстоятелност. Основанието е, че финансирайки кредитна институция в несъстоятелност, НЦБ би поела задача на правителството. Същите съображения са приложими и спрямо финансирането от Евросистемата на кредитна институция, която е била рекапитализирана с цел да възстанови платежоспособността си, посредством директна продажба на емитирани от правителството дългови

⁴² Становище CON/2010/4.

⁴³ Становища CON/2011/91 и CON/2011/99.

⁴⁴ Становище CON/2009/63.

инструменти (наричани по-долу облигации за рекапитализация) при липса на алтернативни пазарни източници на финансиране, а също когато такива облигации се използват като обезпечение. В случай на рекапитализация от страна на държавата на кредитна институция посредством директна продажба на облигации за рекапитализация последващото използване на такива облигации като обезпечение при операции на централната банка по предоставяне на ликвидност поражда съмнения относно съблюдаването на забраната за парично финансиране.⁴⁵

Спешната помощ за осигуряване на ликвидност, предоставена независимо и изцяло по преценка на НЦБ за платежоспособна кредитна институция., на база обезпечение под формата на държавна гаранция, трябва да отговаря на следните критерии: а) да гарантира, че предоставеният от НЦБ кредит е с възможно най-кратък матуритет; б) да съществува опасност за стабилността на системата; в) да няма съмнения относно правната валидност и приложимост на държавната гаранция съгласно действащото национално законодателство; и г) да няма съмнения относно икономическата целесъобразност на държавната гаранция, която следва да покрива главницата и лихвата по заемите.⁴⁶

За тази цел следва да се обмисли въвеждане в националното законодателство на позовавания на член 123 от Договора.

ФИНАНСОВО ПОДПОМАГАНЕ НА СХЕМИ ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ДЕПОЗИТИ И ЗА ОБЕЗЩЕТЯВАНЕ НА ИНВЕСТИТОРИ

Директивата относно схемите за гарантиране на депозити⁴⁷ и Директивата относно схемите за обезщетяване на инвеститорите⁴⁸ предвиждат, че разходите за финансирането на схеми за гарантиране на депозити и за обезщетяване на инвеститори следва да се поемат съответно от самите кредитни институции и инвестиционни посредници. Национално законодателство, което предвижда финансиране от НЦБ на национална схема за гарантиране на депозити вместо кредитните институции или на национална схема за обезщетяване на инвеститори вместо инвестиционните посредници, би било съвместимо със забраната за парично

⁴⁵ Становища *CON/2012/50*, *CON/2012/64* и *CON/2012/71*.

⁴⁶ Становище *CON/2012/4*; бел. 42 посочва и други становища, засягащи тази сфера.

⁴⁷ Съображение 23 от Директива 94/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно схемите за гарантиране на депозити (ОВ L 135, 31.5.1994 г., с. 5).

⁴⁸ Съображение 23 от Директива 97/9/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 март 1997 г. относно схемите за обезщетяване на инвеститорите (ОВ L 84, 26.3.1997 г., с. 22).

финансиране само ако е краткосрочно, по повод на извънредни ситуации, съществува опасност за стабилността на системата и решенията се вземат по преценка на НЦБ. За тази цел следва да се обмисли въвеждане в националното законодателство на позовавания на член 123 от Договора. Упражнявайки правото си да отпуска заем по своя преценка, НЦБ трябва да гарантира, че всъщност не поема задача на правителството.⁴⁹ В частност, подкрепа от централна банка за схеми за гарантиране на депозитите не трябва да се превръща в редовна операция за авансово финансиране.⁵⁰

В съответствие със забраната за парично финансиране НЦБ не може да финансира фондове за реструктуриране. Когато национална централна банка действа като реструктуриращ орган, тя не трябва в никакъв случай да поема или финансира никакво задължение на мостова институция или на дружество за управление на активи.⁵¹

ФУНКЦИЯ НА ФИСКАЛЕН АГЕНТ

Член 21.2 от Устава предвижда, че „ЕЦБ и националните централни банки могат да действат като фискални агенти“ в полза на „институции, органи, служби или агенции на Съюза, органите на централната власт, регионалните, местните или други органи на публичната власт, други органи, регулирани от публичното право, или на публичните предприятия на държавите-членки“. Целта на член 21.2 от Устава е след прехвърлянето на компетенциите за паричната политика на Евросистемата да се даде възможност на НЦБ да продължат да предоставят услуги като фискален агент, които обичайно се предоставят от централните банки на правителства и други публични субекти, без автоматично да се нарушава забраната за парично финансиране. Регламент (ЕО) № 3603/93 определя редица ясни и тясно дефинирани изключения от забраната за парично финансиране, свързани с функцията на фискален агент, както следва: а) кредити в рамките на деня за публичния сектор са позволени, при условие че остават ограничени в рамките на деня и не е възможно никакво тяхно продължаване⁵²; б) позволява се кредитиране на сметката на публичния сектор с чекове, емитирани от трети страни, преди банката титуляр да е била дебитирана, ако определеният период от време, съответстващ на нормалния срок за събиране на чекове от съответната НЦБ, от

⁴⁹ Становище CON/2011/83.

⁵⁰ Становище CON/2011/84.

⁵¹ Становища CON/2012/99 и CON/2011/103.

получаването на чека е изтекъл, при условие че всеки оборот, който може да възникне, е по изключение, в малки размери и се изчислява за кратък срок⁵³; и в) разрешено е притежаването на монети, емитирани и кредитирани от публичния сектор, когато стойността на такива активи остава под тази на 10% от монетите в обращение.⁵⁴

Националното законодателство относно функцията на фискален агент трябва по принцип да бъде съвместимо с правото на ЕС и в частност със забраната за парично финансиране. Предвид изричното признаване в член 21.2 от Устава на разпоредбата за услугите на фискален агент като законна функция, традиционно изпълнявана от НЦБ, предоставянето от централни банки на държавния бюджет на агентски услуги съответства на забраната за парично финансиране, при условие че се ограничават в рамките на функцията на фискален агент и не представляват финансиране от централната банка на задължения на публичния сектор към трети страни или кредитиране от централната банка на публичния сектор извън тясно дефинираните в Регламент (ЕО) № 3603/93 изключения.⁵⁵ Национално законодателство, което позволява на НЦБ да държи депозити на правителството и да обслужва негови сметки, не поражда опасения относно съблюдаването на забраната за парично финансиране, ако съответните му разпоредби не предвиждат разсрочване на вземането, включително овърнайт овърдрафт. Може обаче да възникнат опасения за съблюдаването на забраната за парично финансиране, ако например национално законодателство предвижда върху депозитите или върху салдото по текущата сметка да се начислява лихва, която е по-висока, а не по-ниска или равна на пазарните лихвени проценти. Олихвяването с по-висок от пазарния лихвен процент всъщност представлява кредит, което противоречи на целта на забраната за парично финансиране и следователно би могло да навреди на целите на забраната. Важно е всяко олихвяване на сметка да отразява пазарните параметри. Особено важно е също да има съпоставимост между лихвения процент по депозитите и техния матуритет.⁵⁶ Освен това безвъзмездно предоставяне от НЦБ на услуги като фискален агент не поражда съмнения относно съблюдаването на забраната за парично финансиране, при условие че това са базисни услуги на фискален агент.⁵⁷

⁵² Виж член 4 от Регламент (ЕО) № 3603/93.

⁵³ Виж член 5 от Регламент (ЕО) № 3603/93.

⁵⁴ Виж член 6 от Регламент (ЕО) № 3603/93.

⁵⁵ Становища *CON/2009/23*, *CON/2009/67* и *CON/2012/9*.

⁵⁶ Виж също становища *CON/2010/54* и *CON/2010/55*.

⁵⁷ Становище *CON/2012/9*.

2.2.5.2 ЗАБРАНА ЗА ПРИВИЛЕГИРОВАН ДОСТЪП

В качеството си на органи на публичната власт НЦБ не могат да предприемат мерки за предоставяне на привилегирован достъп на публичния сектор до финансови институции, освен ако тези мерки се основават на надзорни съображения. Освен това прилаганите от НЦБ правила за мобилизация или предоставяне в залог на дългови инструменти не трябва да се използват като начин за заобикаляне на забраната за привилегирован достъп.⁵⁸ Законодателството на държавите-членки в тази област не може да създава такъв привилегирован достъп.

Настоящият Доклад се съсредоточава върху съвместимостта както на националното законодателство или правилата, приети от НЦБ, така и на устройствените закони на НЦБ със залегналата в Договора забрана за привилегирован достъп. Въпреки това настоящият Доклад не засяга оценката дали чрез позоваване на надзорни съображения законите, наредбите, правилата или административните актове се използват в държавите-членки като средство за заобикаляне на забраната за привилегирован достъп. Такава оценка е извън обхвата на настоящия Доклад.

2.2.6 ЕДИННО ИЗПИСВАНЕ НА ЕВРОТО

Член 3, параграф 4 от Договора за Европейския съюз гласи, че „Съюзът установява икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото“. В автентичните версии на текстовете на Договорите на всички езици, използващи латинската азбука, еврото винаги се изписва в именителен падеж, единствено число като „euro“. В текстове на гръцки език то се изписва „ευρώ“, а на кирилица „евро“.⁵⁹ В съответствие с това в Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3 май 1998 г. относно

⁵⁸ Виж член 3, параграф 2 и съображение 10 от Регламент (ЕО) № 3604/93 на Съвета от 13 декември 1993 г. за уточняване на дефинициите за прилагането на забраната за привилегирован достъп, посочена в член 104a (сегашен член 124) от Договора (ОВ L 332, 31.12.1993 г., с. 4).

⁵⁹ „Декларацията на Република Латвия, Република Унгария и Република Малта относно изписването на наименованието на единната парична единица в Договорите“, приложена към последните, посочва, че „без да се засяга еднаквото изписване на наименованието на единната парична единица на Европейския съюз, посочена в Договорите, и начина на изписване на банкнотите и монетите, Латвия, Унгария и Малта декларират, че изписването на наименованието на единната парична единица, включително производните му, използвано в латвийския, унгарския и малтийския текст на Договорите, не поражда никакви последици за съществуващите правила в латвийския, унгарския и малтийския език“.

въвеждането на еврото⁶⁰ е пояснено, че наименованието на единната парична единица трябва да бъде еднакво на всички официални езици на ЕС, като се има предвид съществуването на различни азбуки. Ето защо съгласно Договорите думата „евро“ се изписва по един и същи начин в именителен падеж, единствено число във всички разпоредби в правото на ЕС и в националното законодателство, като се има предвид съществуването на различни азбуки.

С оглед изключителната компетентност на ЕС да определя наименованието на единната парична единица всяко отклонение от това правило е несъвместимо с Договорите и трябва да бъде отстранено. Макар че този принцип се прилага за всякакъв вид национално законодателство, оценката в краткия преглед е фокусирана върху устройствения закон на НЦБ и законодателството, засягащо наименованието на единната парична единица на латвийски език.

2.2.7 ПРАВНА ИНТЕГРАЦИЯ НА НЦБ В ЕВРОСИСТЕМАТА

Разпоредби в национално законодателство (по-конкретно в устройствените закони на НЦБ, както и в други законодателни актове), които след приемането на еврото в съответната държава-членка възпрепятстват изпълнението на задачи, свързани с Евросистемата, или не са в съответствие с решения на ЕЦБ, са несъвместими с ефикасното функциониране на Евросистемата. Поради това е необходимо да се измени националното законодателство, за да се постигне съответствие с Договора и Устава по отношение на свързаните с Евросистемата задачи. С цел спазване на член 131 от Договора националното законодателство трябваше да бъде променено така, че да стане съвместимо към датата на създаване на ЕСЦБ (за Швеция) и към 1 май 2004 г. и 1 януари 2007 г. (за държавите-членки, присъединили се към ЕС на тези дати). Въпреки това е необходимо нормативните изисквания, свързани с цялостната правна интеграция на НЦБ в Евросистемата, да влязат в сила от момента, в който тя започне да действа, т.е. от датата, на която държава-членка с дерогация приеме еврото.

Основните области, на които се прави преглед в настоящия Доклад, са онези, в които нормативните разпоредби могат да възпрепятстват съответствието на НЦБ с изискванията на Евросистемата. Те включват разпоредби, които биха могли да

⁶⁰ ОВ L 139, 11.5.1998 г., с. 1.

попречат на НЦБ да вземе участие в прилагането на единната парична политика, определена от органите за вземане на решения на ЕЦБ, или да възпрепятстват управител да изпълнява задълженията си като член на Управителния съвет на ЕЦБ, или които не зачитат правомощията на ЕЦБ. Прави се разлика между цели на икономическата политика, задачи, финансови разпоредби, политика на валутния курс и международно сътрудничество. Накрая, споменават се и други области, в които е възможно да се наложи промяна в устройствените закони на НЦБ.

2.2.7.1 ЦЕЛИ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА

Цялостната интеграция на НЦБ в Евросистемата изисква нормативно определените ѝ цели да бъдат съвместими с целите на ЕСЦБ, залегнали в член 2 от Устава. Наред с другото, това означава, че е необходимо да бъдат променени нормативни разпоредби с „национален привкус“, например когато нормативна разпоредба се отнася до задължение да се провежда парична политика в рамките на общата икономическа политика на съответната държава-членка. Нещо повече, второстепенните цели на НЦБ трябва да бъдат съобразени със и да не накръняват задължението ѝ да подпомага общите икономически политики на ЕС, за да допринесе за постигането на целите на ЕС, залегнали в член 3 от Договора за Европейския съюз, които сами по себе си са определени като непротиворечащи на поддържането на ценова стабилност.⁶¹

2.2.7.2 ЗАДАЧИ

В преобладаващата си част задачите на НЦБ на държава-членка, чиято парична единица е еврото, се определят от Договора и Устава предвид статута на НЦБ като неразделна част от Евросистемата. Следователно, за да бъде спазен член 131 от Договора, е необходимо да се сравнят разпоредбите в устройствените закони на НЦБ относно нейните задачи със съответните разпоредби в Договора и Устава и да бъдат отстранени всички несъответствия.⁶² Това е приложимо за всички разпоредби, които след приемането на еврото и интегрирането в Евросистемата представляват пречка за изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи, и по-специално за разпоредбите, които не зачитат правомощията на ЕСЦБ по глава IV от Устава.

Всички национални правни разпоредби, свързани с паричната политика, следва да признават, че паричната политика на ЕС се осъществява чрез Евросистемата.⁶³

⁶¹ Становища *CON/2010/30* и *CON/2010/48*.

⁶² Виж по-конкретно членове 127 и 128 от Договора и членове 3–6 и 16 от Устава.

⁶³ Член 127, параграф 2, първо тире от Договора.

Устройствените закони на НЦБ може да съдържат разпоредби относно инструментите на паричната политика. Тези разпоредби трябва да бъдат съпоставими със съответните разпоредби от Договора и Устава, за да се отстранят всякакви несъответствия с цел спазването на член 131 от Договора.

При неотдавнашните национални законодателни инициативи за справяне с трусовете на финансовите пазари ЕЦБ подчерта, че трябва да се избягват всякакви деформации на националните сегменти на паричния пазар в еврозоната, тъй като могат да навредят на прилагането на единната парична политика. В частност това се отнася до разширяване използването на държавни гаранции като покритие на междубанкови депозити.⁶⁴

Държавите-членки трябва да гарантират, че националните законодателни мерки за справяне с ликвидните проблеми на стопански субекти или професионални общности, например с дълговете им към финансови институции, нямат неблагоприятно въздействие върху ликвидността на пазара. По-конкретно, тези мерки не може да бъдат несъвместими с принципа на отворената пазарна икономика, както е отразен в член 3 от Договора за Европейския съюз, тъй като това може да възпрепятства потока от кредити, да повлияе съществено върху стабилността на финансовите институции и пазари и следователно да засегне изпълнението на задачи на Евросистемата.⁶⁵

Национални правни разпоредби, даващи на НЦБ изключителното право да емитира банкноти, следва да признават, че след приемането на еврото съгласно член 128, параграф 1 от Договора и член 16 от Устава Управителният съвет на ЕЦБ има изключителното право да разрешава емитирането на евробанкноти, а правото да емитират евробанкноти принадлежи на ЕЦБ и НЦБ. Национални правни разпоредби, даващи възможност на правителството да оказва влияние по въпроси като купюрите, производството, количествата или изтеглянето от обращение на евробанкноти, следва също или да бъдат отменени, или да признаят залегалите в разпоредбите на Договора и Устава правомощия на ЕЦБ по отношение на евробанкнотите. Независимо от подялбата между правителствата и НЦБ на отговорностите във връзка с монетите съответните разпоредби следва да признават

⁶⁴ Становища *CON/2009/99* и *CON/2011/79*.

⁶⁵ Становище *CON/2010/8*.

правомоцията на ЕЦБ след приемането на еврото да одобрява обема на емисията евромонети. Държава-членка не може да разглежда парите в обращение като дълг на своята НЦБ към правителството на същата държава-членка, тъй като това би обезсмислило идеята за единна парична единица и би било несъвместимо с изискванията за правна интеграция в Евросистемата.⁶⁶

Що се отнася до управлението на валутните резерви⁶⁷, всяка държава-членка, която е приела еврото и не е прехвърлила официалните си валутни резерви⁶⁸ на своята НЦБ, нарушава Договора. Освен това право на трета страна (например на правителство или парламент) да влияе върху решенията на НЦБ по отношение управлението на официалните валутни резерви би било несъвместимо с член 127, параграф 2, трето тире от Договора. Нещо повече, НЦБ трябва да предоставят на ЕЦБ чуждестранни резервни активи в съотношение, пропорционално на дела им в записания капитал на ЕЦБ. Това означава, че не трябва да съществуват законови пречки за прехвърляне на чуждестранни резервни активи от НЦБ на ЕЦБ.

2.2.7.3 ФИНАНСОВИ РАЗПОРЕДБИ

Предвидените в Устава финансови разпоредби съдържат правила относно финансовите отчети⁶⁹, одитирането⁷⁰, алгоритъма за записване на капитала⁷¹, прехвърлянето на чуждестранни резервни активи⁷² и разпределението на паричния доход⁷³. НЦБ трябва да са в състояние да изпълняват задълженията си във връзка с тези разпоредби и следователно всички несъвместими с тях национални разпоредби следва да бъдат отменени.

⁶⁶ Становище CON/2008/34.

⁶⁷ Член 127, параграф 2, трето тире от Договора.

⁶⁸ С изключение на текущите средства в чуждестранна валута, които правителствата на държавите-членки могат да задържат в съответствие с член 127, параграф 3 от Договора.

⁶⁹ Член 26 от Устава.

⁷⁰ Член 27 от Устава.

⁷¹ Член 28 от Устава.

⁷² Член 30 от Устава.

⁷³ Член 32 от Устава.

2.2.7.4 ПОЛИТИКА НА ВАЛУТНИЯ КУРС

Държава-членка с дерогация може да запази националното си законодателство, според което политиката по определяне на валутния курс на държавата-членка е отговорност на правителството, като предостави на НЦБ консултативна и/или изпълнителна роля. Въпреки това към момента, когато държава-членка приеме еврото, законодателството ѝ трябва да отразява факта, че съгласно членове 138 и 219 от Договора отговорността за политиката по определяне на валутния курс на еврозоната се прехвърля на равнище ЕС.

2.2.7.5 МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

С оглед приемането на еврото националното законодателство трябва да бъде съвместимо с член 6.1 от Устава, в който е предвидено, че в областта на международното сътрудничество, включващо възложените на Евросистемата задачи, ЕЦБ определя как да бъде представлявана ЕСЦБ. Национално законодателство, позволяващо на НЦБ да участват в международни парични институции, следва да предвижда, че такова участие е възможно след одобрение от страна на ЕЦБ (член 6.2 от Устава).

2.2.7.6 ДРУГИ

В допълнение към разгледаните по-горе въпроси в отделни държави-членки е необходима промяна на националното законодателство в други области (например в областта на клиринговите и платежните системи и в обмена на информация).

3 ЛАТВИЯ – КРАТЪК ПРЕГЛЕД

През референтния период от май 2012 г. до април 2013 г. 12-месечният среден темп на ХИПЦ инфлация в Латвия бе 1,3%, т.е. доста под референтната стойност от 2,7% по критерия за ценова стабилност.

Ако разгледаме по-дълъг период назад, измерената чрез потребителските цени инфлация в Латвия отчита големи колебания, като през последните десет години средногодишният ѝ темп варира от -1,2% до 15,3%. След присъединяването на Латвия към ЕС през 2004 г. инфлацията се повишава и се колебае в диапазона 6–7% до 2007 г. и 2008 г., когато рязко нараства. Особено в годините на икономически бум през втората половина на десетилетието икономиката на Латвия показваше все по-явни признаци на сериозно „прегриване“ и засилване на макроикономическите дисбаланси. Тъй като тези макроикономически тенденции се оказаха неустойчиви, от началото на 2008 г. икономиката на Латвия навлезе в дълбока криза. След достигнатия през 2008 г. връх от 15,3% средногодишният темп на измерената чрез ХИПЦ инфлация рязко спадна. Потребителските цени и особено разходите за труд на единица продукция се понижиха, което подпомогна страната да си възвърне конкурентоспособността на цените и разходите. Приспособяването приключи през 2010 г., когато макроикономическите условия се стабилизираха и разходите за труд на единица продукция започнаха отново постепенно да се увеличават. Динамиката на инфлацията през последните няколко години беше предизвикана главно от колебанията на световните цени на суровините и от промени в косвените данъци и административно определяните цени. Ако разгледаме неотдавнашните тенденции, на годишна база темпът на ХИПЦ инфлацията продължава да спада в началото на 2013 г., установявайки се на -0,4% през април след върховите стойности от 4,8%, достигнати в средата на 2011 г. Този спад обаче отразява също влиянието на пониската (с един процентен пункт до 21%) ставка на ДДС от юли 2012 г. и по-слабото увеличение на административните цени от януари 2013 г. (което отразява и поевтиняване на основните стоки).

Според последните налични прогнози на големи международни институции през 2013–2014 г. инфлацията ще нарасне в границите от 1,4% до 1,8% през 2013 г. и от 2,1% до 2,7% през 2014 г. Прогнозните стойности за 2014 г. са над средните за еврозоната. Оценката, свързана с прогнозната инфлация, показва през следващите

години рискове от подценяването ѝ. Такива рискове произтичат в частност от опасността от по-високи цени на суровините и по-голямо увеличение на разходите за труд.

В по-дългосрочна перспектива поддържането в Латвия на ниски темпове на инфлация ще бъде предизвикателство в средносрочен хоризонт, като се имат предвид ограничените възможности на паричната политика за маневриране в условия, характеризиращи се с малко възможности за гъвкавост на номиналния валутен курс. Опитът от 2005–2007 г. – години на икономически бум, показва, че трудно може да се контролира натискът на вътрешните цени и да се избегне ново прегриване на икономиката. Същевременно загубата на конкурентоспособност от предходните години ще доведе до по-нисък растеж и така може през следващите години донякъде да отслаби инфлационния натиск. При всички случаи процесът на догонване вероятно ще увеличи в средносрочен хоризонт различията между Латвия и еврозоната по отношение на инфлацията, като се има предвид, че БВП на човек от населението и равнището на цените в Латвия още са под тези в еврозоната. Все пак е трудно да се направи оценка на точния размер на инфлационния ефект, дължащ се на този процес на догонване. Като цяло, в условията на протичаща икономическа конвергенция не е изключено възникването отново на значителен натиск от страна на търсенето. Предотвратяването на ново натрупване на макроикономически дисбаланси, включително високи темпове на инфлация, може да се окаже трудно предвид недостатъчната гъвкавост на номиналния валутен курс и ограничените алтернативни инструменти за провеждане на антициклична политика.

В обобщение, 12-месечният среден темп на инфлацията, измерена чрез ХИПЦ, в Латвия понастоящем е доста под референтната стойност. Съществуват обаче опасения относно устойчивостта на конвергенцията по отношение на инфлацията.

Към датата на приключване на Доклада Латвия подлежи на решение на Съвета на ЕС за наличие на прекомерен дефицит, като крайният срок за коригирането му е през 2012 г. През референтната 2012 г. бюджетното салдо на сектор „държавно управление“ представлява дефицит в размер на 1,2% от БВП, т.е. доста под референтната стойност от 3%. Съотношението „брутен държавен дълг/БВП“ е 40,7%, т.е. под референтната стойност от 60%. Според прогнозата на Европейската комисия през 2013 г. съотношението на дефицита ще остане без промяна – 1,2%, а

коэффициентът на държавния дълг ще нарасне до 43,2%. Що се отнася до другите бюджетни фактори, през 2012 г. съотношението на дефицита не превиши съотношението „разходи за публични инвестиции/БВП“. В съответствие с изискванията на предпазния лост на Пакта за стабилност и растеж Латвия трябва през 2013 г. и след това да покаже напредък във фискалната консолидация, стриктно спазвайки наскоро приетия Закон за фискалната дисциплина.

Латвийският лат участва във ВМ II от 2 май 2005 г. със стандартен диапазон на колебание от $\pm 15\%$. При влизането във ВМ II латвийските власти едностранно се задължиха да поддържат валутния курс на лата в диапазон на колебание от $\pm 1\%$ около централния курс, което не налага допълнителни задължения за ЕЦБ. През разглеждания двегодишен период от 17 май 2011 г. до 16 май 2013 г. латвийският лат остана близо до своя централен курс. Максималното му отклонение както нагоре, така и надолу от централния курс във ВМ II възлиза на 1%. В периода от края на 2008 г. до януари 2012 г. действа споразумение за международна финансова помощ (под ръководството на ЕС и МВФ) в размер на 7,5 млрд. евро. В периода от края на 2008 г. до края на 2010 г. латвийските власти изтеглиха по това споразумение сумата от общо 4,5 млрд. евро, намалявайки по този начин финансовата уязвимост и помагайки за ограничаване на натиска върху валутния курс. През разглеждания двегодишен период от 17 май 2011 г. до 16 май 2013 г. латвийските власти не се възползваха от останалите средства в размер на 3 млрд. евро и предсрочно изплащаха на МВФ дължимите погашения. Въпреки това, тъй като споразумението за международна финансова помощ спомогна и за намаляване на рисковете, свързани с финансова уязвимост, то може би е допринесло и за ограничаване на риска от натиск върху валутния курс. Колебливостта на валутния курс на латвийския лат спрямо еврото, измерена чрез годишното стандартно отклонение на дневните процентни изменения, остава предимно на много ниски равнища през разглеждания период. Лихвеният диференциал между краткосрочните лихвени проценти и тримесечния ЮРИБОР е отрицателен през 2011 г. и след това нараства до съвсем леко положителни нива. В дългосрочен хоризонт, през април 2013 г. както реалният ефективен валутен курс на латвийския лат, така и неговият реален двустранен обменен курс спрямо еврото остават сравнително близо до съответните си средни величини за последните десет години. През 2006 г. и 2007 г. Латвия се характеризираше с много голям дефицит общо по текущата и капиталовата сметка на платежния си баланс, надхвърлящ 20% от БВП. След силен

спад на вътрешното търсене, довел до свиване на вноса, както и с подобряването на конкурентоспособността и силното оживление на износа дефицитът намаля съществено и през 2009 г. общото салдо по текущата и капиталовата сметка отбеляза много голям излишък в размер на 11,1% от БВП. Тази драстична промяна отразява значително съкращаване на външотърговския дефицит и в по-малка степен увеличение на излишъка по услугите и текущите трансфери, както и временно подобрене на салдото по статия „доход“. Този излишък постепенно се стопи до 0,0% през 2011 г. и до 1,3% през 2012 г., отразявайки възобновилото се вътрешно търсене, в частност на инвестиции, съпроводено със значителен растеж на вноса, чийто темп изпреварва този на износа. Нетната международна инвестиционна позиция на страната се влоши рязко преди кризата – от -43,8% от БВП през 2003 г. до -82,7% през 2009 г., но след това през 2012 г. се подобри до -65,1%. Фактът, че нетните чуждестранни задължения на страната все още са много големи, показва важността на фискалните и структурните политики за подпомагането на външната устойчивост.

През референтния период от май 2012 г. до април 2013 г. дългосрочните лихвени проценти бяха средно 3,8%, т.е. доста под референтната стойност от 5,5% според критерия за конвергенция на лихвените проценти. В рамките на референтния период дългосрочните лихвени проценти намаляха, тъй като макроикономическите условия и държавните финанси се подобриха, кредитният рейтинг се повиши и – особено през втората половина на 2012 г. – условията на световните финансови пазари също се подобриха. В края на референтния период дългосрочните лихвени проценти са на равнище от 3,2%, или с 0,3 пр.п. над средните за еврозоната (и с 1,6 пр.п. по-високи от доходността на дългосрочните държавни облигации от еврозоната с рейтинг *AAA*).

Като цяло, въпреки че показателите на Латвия са в рамките на референтните стойности на критериите за конвергенция, дългосрочната устойчивост на икономическата ѝ конвергенция е застрашена. Действително в миналото Латвия преживя сериозни случаи на подем и рецесия, както и на висока макроикономическа колебливост, което наред с другото още се проявява във вътрешните цени и в дългосрочните лихвени проценти. Наскоро Латвия предприе редица политически мерки за усъвършенстване на националната си рамка за провеждане на антициклична политика. Присъединяването към валутния съюз изисква то да бъде

предхождано от монетарни и валутнокурсони инструменти и предполага все по-голямо значение на вътрешната гъвкавост и устойчивост. Ето защо устойчивостта на икономиката зависи от постоянната готовност както на властите, така и на широката общественост, за корекции и за въвеждане на необходимите реформи и политически мерки, за да запазят макроикономическата стабилност и конкурентоспособността на икономиката.

Постигането и поддържането на среда, благоприятстваща устойчивата конвергенция на Латвия, изисква провеждането на икономическа политика, насочена към осигуряване на обща макроикономическа стабилност, включително устойчива стабилност на цените. Що се отнася до макроикономическите дисбаланси, в своите доклади по механизма за предупреждение през 2012 г. и 2013 г. Европейската комисия не избра Латвия за задълбочен преглед. Същевременно, поради ограничените възможности за маневриране при паричната политика, дължащи се на недостатъчната гъвкавост на номиналния валутен курс, задължително е другите области на политиката да осигуряват на икономиката условия да се справя със специфичните за страната шокове и да избягва възможна повторна поява на макроикономически дисбаланси. Поради това властите следва да обмислят перспективи за по-нататъшно укрепване на алтернативните инструменти за антициклична политика, с които разполагат, освен тези, които бяха създадени след 2009 г. За формирането на среда, благоприятстваща стабилността на цените, и за насърчаване подобряването на конкурентоспособността и прираста на заетостта ще спомогне по-специално напредъкът в следните области.

Преди всичко в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж е необходимо Латвия да продължи по пътя на мащабна фискална консолидация и да приложи и се придържа към бюджетна рамка, което ще спомогне да се избегне връщането в бъдеще към проциклична политика. Освен това е важно да се запази по-добрата конкурентоспособност, постигната през последните години, като не се допусне ново увеличение на прираста на разходите за труд на единица продукция. Нещо повече, от особено значение е въвеждането на по-нататъшни мерки за структурна реформа, съсредоточени по-специално върху подобряване функционирането на трудовия пазар, където в някои сектори едновременно съществуват висока безработица, несъответствия в квалификацията и недостиг на работна ръка.

Въпреки че възможностите на Латвия за приспособяване са значителни, показателите за капацитета на нейните институции и управление сочат необходимост от напредък в тази област. Ако се спрем на текущото класиране на 27-те държави – членки на ЕС, извършено от различни международни организации, макар че условията за бизнес в Латвия се разглеждат като извънредно благоприятни, сравнително слабото ù общо представяне по отношение на управлението показва нуждата от една по-здрава институционална среда (за повече подробности виж раздел 4.1 в изданието на английски език). Нещо повече, сенчестата икономика в Латвия, макар и да намалява, все още се оценява като относително голяма. Тази слабост предизвиква не само загуба на бюджетни приходи, но и деформира конкуренцията, уврежда конкурентоспособността на Латвия и прави страната по-слабо привлекателна за преките чуждестранни инвестиции, с което пречатства дългосрочните инвестиции и производителността.

Накрая, що се отнася до финансовия сектор, голяма част от банковия сектор разчита като източник за финансиране на депозитите на нерезиденти и това явление, макар да не е скорошно, отново набира сила и представлява сериозен риск за финансовата стабилност. Освен това евентуална нова поява на вътрешни дисбаланси или прекомерен растеж на кредита може да породи допълнителни рискове за финансовата стабилност. В допълнение към подходящата микропруденциална политика е важно наличието на обхванен политически инструментариум. Той включва: 1) макропруденциални мерки, анализ на националните баланси и стрес тестове; 2) подходящи механизми за финансиране на схемите за гарантиране на депозитите; 3) ефективни инструменти за реструктуриране и възстановяване; 4) засилено наблюдение при натрупване на макроикономически дисбаланси, които могат да застрашат финансовата стабилност, с готовност да бъдат при необходимост предприети допълнителни мерки; и 5) най-високите възможни стандарти при прилагането на международните правила за борба с изпирането на пари. Последно, финансовата стабилност следва да бъде благоприятствана от участието на Латвия в Единния надзорен механизъм (ЕНМ), който се очаква да влезе в сила през 2014 г.

Латвийското законодателство съответства на всички изисквания за независимост на централната банка, за правна интеграция в Евросистемата и на забраната за парично финансиране. С цел да се гарантира правна сигурност обаче би било полезно разпоредбата в член 43, параграф 1 от Закона за *Latvijas Banka*, изискваща от

латвийския парламент да осъществява надзор върху *Latvijas Banka*, да бъде изяснена в случай на следващо преразглеждане на негови разпоредби.

