

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

### Становище на Европейската централна банка

от 11 април 2018 година

относно предложение за регламент за учредяване на Европейския паричен фонд

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

### ВЪВЕДЕНИЕ И ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

На 1 февруари 2018 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от Съвета на Европейския съюз за становище относно предложение за регламент на Съвета за учредяване на Европейския паричен фонд <sup>(1)</sup> (наричан по-нататък „предложеният регламент“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като предложеният регламент засяга основната цел на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) да поддържа ценова стабилност, както е посочено в член 127, параграф 1 и член 282, параграф 2 от Договора и в член 2 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-нататък „Уставът на ЕСЦБ“), и съдържа разпоредби за участието на ЕЦБ в структурата на управление и задачите на Европейския паричен фонд.

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

### Общи забележки

ЕЦБ подкрепя предложението на Европейската комисия Европейският механизъм за стабилност (ЕМС) да бъде включен в правната уредба на Съюза <sup>(2)</sup>. Както се посочва в Доклада на пегимата председатели „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ <sup>(3)</sup>, изготвен от председателите на Европейската комисия, Европейския съвет, Европейския парламент, Еврогрупата и ЕЦБ, тази инициатива е важна стъпка по пътя към завършването на европейския икономически и паричен съюз. Учредяването на ЕМС като орган на Съюза ще му позволи да изпълни целта си да допринесе за запазването на финансовата стабилност на еврозоната и на държавите членки, които участват в банковия съюз. С оглед на тази цел ЕМС може да набира финансиране и предоставя подкрепа за стабилността на държавите членки, които изпитват или са застрашени от значителни затруднения с финансирането.

ЕЦБ също отбелязва, че ако ЕМС продължи да съществува извън правния ред на Съюза като междуправителствен орган, при бъдещите дебати във връзка със задачите в областта на управлението на икономиката, които могат да му се възложат, трябва да се зачитат съществуващите области на компетентност, предоставени на Съюза и институциите му съгласно правото на Съюза <sup>(4)</sup>.

ЕЦБ подчертава, че предложеният регламент е важна първа стъпка и от основно значение ще са последващите реформи на ЕМС. Първо, на ЕМС следва да се предоставят необходимите финансови инструменти, за да изпълнява целите и задачите си. ЕЦБ препоръчва да се направи допълнителен преглед на тези финансови инструменти, за да се гарантира адекватността им да отстраняват ефективно причините за финансовата нестабилност и разпространението на проблемите в ситуации на сериозна пазарна нестабилност <sup>(5)</sup>, както и да бъдат опора на банковия съюз. По-специално, инструментите за предпазна финансова помощ, обвързани с подходящи условия, следва да се усъвършенстват с цел да се подобри приносът към предотвратяването на кризи. Второ, с оглед на ефективното прилагане на тези инструменти, е важно да усъвършенстват правилата за управление на ЕМС, за да се създадат бързи и надеждни процедури за вземане на решения въз основа на висококачествени и независими технически съвети.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 827 final.

<sup>(2)</sup> Вж. параграф 8 от Становище CON/2011/24. Всички становища на ЕЦБ са публикувани на уебсайта на ЕЦБ [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Вж. Европейска комисия, „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ – Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулиц, 22 юни 2015 г., достъпен на уебсайта на Комисията [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(4)</sup> Вж. решение на Съда от 14 декември 1971 г., Комисия/Франция (7-71, EU:C:1971:121, т. 20), становище 1/92 на Съда от 10 април 1992 г. (EU:C:1992:189, т. 41), решение на Съда от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, т. 158).

<sup>(5)</sup> Вж. параграф 6 от Становище CON/2011/24.

## Специфични забележки

### 1. Ролята на ЕЦБ

- 1.1. Съгласно Договора за създаване на Европейски механизъм за стабилност (наричан по-нататък „Договорът за ЕМС“) на Европейската комисия е възложено да изпълнява редица задачи на ЕМС заедно с ЕЦБ. По-специално, на Европейската комисия заедно с ЕЦБ са възложени следните задачи: преценка на исканията за подкрепа за стабилност; договаряне на меморандум за разбирателство за определяне на условията, с които е обвързана предоставената финансова помощ; и проследяване на спазването на условията, с които е обвързана финансовата помощ. По-конкретно, във връзка с преценката на исканията за подкрепа за стабилност председателят на съвета на управителите е длъжен да възложи на Европейската комисия да изпълнява заедно с ЕЦБ следните задачи: да прецени дали съществува риск за финансовата стабилност на еврозоната като цяло или на нейните държави членки; да прецени дали публичният дълг е поносим; и да прецени действителните или потенциалните потребности от финансиране на съответната държава членка. Освен това на Европейската комисия и на ЕЦБ са възложени правомощията да преценяват неотложността на исканията за подкрепа за стабилност и да участват като наблюдатели в заседанията на съвета на управителите и съвета на директорите.
- 1.2. В решение Pringle<sup>(1)</sup> Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) постановява, че независимо от тяхната важност, функциите, предоставени на Европейската комисия и на ЕЦБ с Договора за ЕМС, не съдържат същинско правомощие по приемане на решения. Дейностите, извършвани от двете институции в рамките на същия договор, обвързват само ЕМС<sup>(2)</sup>. Съдът също постановява, че „[ш]о се отнася до функциите, предоставени на ЕЦБ с Договора за ЕМС, то те са в съответствие с различните функции, предоставени на тази институция с Договора за функционирането на ЕС и с Устава на ЕСЦБ“<sup>(3)</sup>.
- 1.3. Съгласно предложението регламент ЕЦБ продължава да изпълнява в голяма степен същата роля, както съгласно Договора за ЕМС. Във връзка с това ЕЦБ счита за важно да подчертае, че приносът ѝ както съгласно Договора за ЕМС, така и съгласно предложението регламент ще бъде насочен към специфични проблеми, които засягат основната задача на ЕСЦБ да определя и осъществява паричната политика, както и да допринася за гладкото провеждане на следваните от компетентните органи политики, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции и стабилността на финансовата система. Когато изпълнява ролята си, ЕЦБ трябва да е в състояние не само да преценява последиците за задачите си, но и да предоставя експертни познания на ЕМС, Европейската комисия и засегнатата държава членка. Настоящият текст, съгласно който Европейската комисия изпълнява задачите си „заедно с“ ЕЦБ, беше формулиран в разгара на финансовата криза. Тъй като след кризата постоянната рамка на Съюза за управление на кризи беше доразвита и усъвършенствана, ЕЦБ препоръчва приносът ѝ да бъде прецизиран, за да отрази по-добре задачите и независимостта ѝ съгласно Договорите, както и ясното разпределение на техническите експертни познания и отговорностите в бъдещата правна уредба на ЕМС. Занапред ЕЦБ може да се занимава, по подходящ начин и ако е необходимо, в съответствие с областите си на компетентност, с политиките за финансовия сектор и макроикономическите въпроси като общите фискални цели, устойчивото развитие и нуждата от финансиране.
- 1.4. На последно място, ЕЦБ препоръчва в предложението регламент да се внесат уточнения, за да се отрази ролята на ЕЦБ съгласно други законодателни актове, включително и по-специално ролята ѝ в Единния надзорен механизъм (ЕНМ), създаден през 2013 г. след влизането в сила на Договора за ЕМС<sup>(4)</sup>. Инструментите за финансова помощ, предназначени за банковия сектор, следва да отразяват отговорностите на ЕЦБ в областта на надзора върху кредитни институции в рамките на ЕНМ<sup>(5)</sup>. Във връзка с това в предложението регламент следва да се предвиди адекватна и своевременно роля за ЕЦБ или предоставянето на информация на ЕЦБ, в зависимост от това кое е подходящо, при подготовката за предоставянето на подкрепа с тези инструменти.

### 2. Подкрепа на Единния съвет за реструктуриране

- 2.1. С предложението регламент на ЕМС се възлага нова задача, чието изпълнение ще осигури постигането на целта на механизма да се спомогне за запазването на финансовата стабилност на еврозоната, както и на държавите членки, които участват в банковия съюз. Задачата на ЕМС е да предоставя финансова подкрепа под формата на кредитни линии или гаранции на Единния съвет за реструктуриране (ЕСП), създаден с Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета<sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Вж. решение на Съда от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756).

<sup>(2)</sup> Пак там, т. 161.

<sup>(3)</sup> Пак там, т. 165. Вж. също заключението на генералния адвокат P. Cruz Villalón по дело Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:7, т. 150).

<sup>(4)</sup> Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 63).

<sup>(5)</sup> Решение на Общия съд от 16 май 2017 г., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ЕЦБ (T-122/15, EU:T:2017:337, т. 63).

<sup>(6)</sup> Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 г. за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 225, 30.7.2014 г., стр. 1).

- 2.2. Както се подчертава в доклада на петимата председатели „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, ЕЦБ подкрепя инициативата да се повери на ЕМС задачата да предостави надежден общ предпазен механизъм за Единния фонд за реструктуриране (ЕФП). Както вече е имала възможност да отбележи <sup>(1)</sup>, ЕЦБ приветства предложението за създаване на допълнителни предпазни механизми, които могат да бъдат активирани при извънредни обстоятелства, в случай че предварителните вноски в ЕФП не са достатъчни, а последващите вноски не са незабавно достъпни, за да покрият неговите разходи, чрез договаряне на заеми или други форми на подкрепа от кредитни и финансови институции или други трети страни. Предпазният механизъм следва да се приложи възможно най-скоро, но не по-късно от 1 януари 2024 г., когато изтича преходният период съгласно Регламент (ЕС) № 806/2014.
- 2.3. Много е важно предпазният механизъм да поддържа всички възможни мерки на ЕСП, включително предоставянето на подкрепа за платежоспособност и ликвидна подкрепа на институциите в режим на реструктуриране. Ликвидната подкрепа обикновено е временна по характер и рискът от загуби при нея е далеч по-малък. Наличието на предпазен механизъм, който съдейства за предоставянето на ликвидност от ЕСП, е особено важно, защото обемите ликвидна подкрепа, предоставяни на институция в режим на реструктуриране, могат да са високи и да надхвърлят капацитета на ЕФП.
- 2.4. ЕЦБ е съгласна, че предпазният механизъм следва да бъде фискално неутрален в средносрочен план, като това се гарантира чрез възстановяването на публичното подпомагане от последващи налози върху финансовия сектор. Това изискване отразява една от основните причини за създаването на Единния механизъм за реструктуриране, а именно банките да се реструктурират без постоянни разходи за данъкоплатците. Важно е внимателно да се калибрира времевият хоризонт за възстановяване на тези средства от финансовия сектор, така че да се избегнат прекомерни проциклични такси <sup>(1)</sup>.
- 2.5. ЕЦБ забелязва известно несъответствие при процесите за вземане на решения за подкрепата на ЕСП. От една страна, държавите членки извън еврозоната, които участват в ЕНМ, и държавите членки от еврозоната чрез ЕМС ще предоставят съвместно финансова подкрепа на ЕСП. Поради тази причина решенията за предоставяне на подкрепа на ЕСП ще се вземат от съвета на управителите съвместно с държавите членки извън еврозоната, които участват в ЕНМ. Когато обаче решенията са представени за последващо одобрение от Съвета, всички членове на Съвета могат да участват в гласуването <sup>(2)</sup>. Тук се включват и държавите членки извън еврозоната, които не участват в ЕНМ.
- 2.6. На последно място, ЕЦБ изтъква необходимостта да се гарантира, че цялата процедура по предоставяне на подкрепа на ЕСП може да се осъществява бързо и не забавя приемането и изпълнението на решението на ЕСП за схемата за реструктуриране. Решенията за плащания от ЕМС следва да са възможно най-автоматични, бързи и ефикасни. Във връзка с това ЕЦБ приветства уредената в предложения регламент бърза процедура за решенията на ЕМС за усвояване на средствата по кредитни линии. Управляващият директор има правото да вземе решение за усвояване на средства по кредитната линия и трябва да вземе това решение в срок от 12 часа от получаването на искането от ЕСП <sup>(3)</sup>.

### 3. Промяна на наименованието на Европейския механизъм за стабилност

- 3.1. Промяната на наименованието на ЕМС, предложено от Европейската комисия, може да е подвеждащо както от гледна точка на целите на ЕМС, така и от гледна точка на инструментите, с които той разполага. ЕЦБ предлага да се запази настоящото наименование на ЕМС, тъй като така ще се гарантират яснота и приемственост за обществеността. Във връзка с това употребата на термина „паричен“ в новото наименование на органа на Съюза съгласно предложения регламент е неточна, тъй като целите и задачите на ЕМС не са „парични“ по характер. Съгласно Договорите икономическата политика се основава на тясното координиране на икономическите политики на държавите членки, на вътрешния пазар и на определянето на общи цели, а основните задачи във връзка с определянето и осъществяването на паричната политика на Съюза и с извършването на валутни операции са възложени на ЕСЦБ, която се управлява от органите за вземане на решения на ЕЦБ.
- 3.2. В решение Pringle Съдът постановява, че създаването на ЕМС попада в обхвата на икономическата политика <sup>(4)</sup>. Съдът посочва, че преследваната с механизма цел, състояща се в запазването на стабилността на еврозоната като цяло, ясно се различава от целта за поддържане на ценовата стабилност, която е основната цел на паричната политика на Съюза. Действително, независимо че стабилността на еврозоната може да повлияе върху стабилността на използваната в нея парична единица, мярка на икономическата политика не може да се приравнява на мярка на паричната политика само поради факта, че тя може да окаже косвени последици върху стабилността на еврото <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Вж. параграф 2.8 от Становище CON/2013/76.

<sup>(2)</sup> Член 3, параграф 4 от предложения регламент и членове 22 и 23 от приложението към предложения регламент.

<sup>(3)</sup> Член 22, параграф 7 и член 23, параграф 2, буква б) от приложението към предложения регламент.

<sup>(4)</sup> Вж. решение на Съда от 27 ноември 2012 г., Pringle (С-370/12, EU:C:2012:756, т. 60).

<sup>(5)</sup> Пак там т. 56.

- 3.3. ЕЦБ разбира, че изборът на предложеното ново наименование може да е вдъхновен от Международния валутен фонд (МВФ). МВФ обаче е създаден при други обстоятелства и с други цели и задачи. МВФ е създаден с Учредителния договор на Международния валутен фонд, сключен през 1944 г., и има за задача да следи за поддържането на членовете му към системата от валутни курсове на базата на валутни паритети, известна още като системата „Бретън Уудс“, за да се избегне повторението на конкурентните девалвации, които допринасят за Голямата депресия през 30-те години на XX в. По-специално, целите на МВФ са: да насърчава международното валутно сътрудничество; да улеснява разширяването и балансирания растеж на международната търговия; да насърчава стабилността на валутите, да поддържа коректни валутни договорености между страните членки и да избягва конкурентното обезценяване на валутите; да дава увереност на страните членки, като им предоставя временно общите ресурси на фонда при подходящи гаранции, давайки им по този начин възможност да коригират диспропорциите в платежния си баланс <sup>(1)</sup>.

Съставено във Франкфурт на Майн на 11 април 2018 година.

*Председател на ЕЦБ*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Вж. член I, подточки i), ii), iii) и v) от Учредителния договор на Международния валутен фонд.