



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

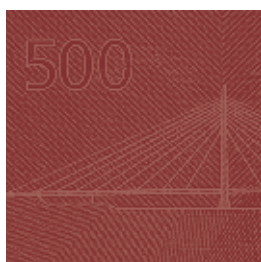
RAPORT O KONWERCENCJI CZERWIEC 2013





EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM



W 2013 r. wszystkie publikacje EBC przedstawiają motyw z banknotu 5 euro.



RAPORT O KONWERCENCJI CZERWIEC 2013

© Europejski Bank Centralny 2013

Adres

Kaiserstrasse 29
60311 Frankfurt nad Menem
Niemcy

Adres do korespondencji

Postfach 16 03 19
60066 Frankfurt am Main
Germany

Telefon

+49 69 1344 0

Internet

<http://www.ecb.europa.eu>

Faks

+49 69 1344 6000

Wszelkie prawa zastrzeżone. Zezwala się na wykorzystanie do celów edukacyjnych i niekomercyjnych pod warunkiem podania źródła.

Data graniczną dla danych uwzględnionych w raporcie był 16 maja 2013 r.

Polska wersja Raportu o Konwergencji EBC 2013 zawiera następujące części: Wstęp, Schemat analizy oraz Podsumowanie dotyczące Łotwy. Pełny raport w języku angielskim jest dostępny na stronie internetowej EBC (<http://www.ecb.europa.eu>).

ISSN 1725-9657 (epub)

ISSN 1725-9657 (online)

Numer katalogowy UE: QB-AD-13-001-PL-E (epub)

Numer katalogowy UE: QB-AD-13-001-PL-N (online)

SPIS TREŚCI

1	WSTĘP	5
2	SCHEMAT ANALIZY	
2.1	KONWERCENCJA GOSPODARCZA	7
2.2	ZGODNOŚĆ USTAWODAWSTWA KRAJOWEGO Z TRAKTATAMI	21
3	PODSUMOWANIE DOTYCZĄCE ŁOTWY	51

SKRÓTY

PAŃSTWA

BE	Belgia	LU	Luksemburg
BG	Bułgaria	HU	Węgry
CZ	Czechy	MT	Malta
DK	Dania	NL	Holandia
DE	Niemcy	AT	Austria
EE	Estonia	PL	Polska
IE	Irlandia	PT	Portugalia
GR	Grecja	RO	Rumunia
ES	Hiszpania	SI	Słowenia
FR	Francja	SK	Słowacja
IT	Włochy	FI	Finlandia
CY	Cypr	SE	Szwecja
LV	Łotwa	UK	Zjednoczone Królestwo
LT	Litwa	JP	Japonia
		US	Stany Zjednoczone

INNE

BIS	Bank Rozrachunków Międzynarodowych
b.o.p.	bilans płatniczy
BPM5	podręcznik bilansu płatniczego MFW (wyd. 5)
CD	certyfi kat depozytowy
CPI	wskaźnik cen konsumpcyjnych
EBC	Europejski Bank Centralny
EDP	procedura nadmiernego deficytu
EER	efektywny kurs walutowy
EIW	Europejski Instytut Walutowy
ERM	mechanizm kursów walutowych
ESA 95	Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych 1995
ESBC	Europejski System Banków Centralnych
EUR	euro
HICP	zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych
KBC	krajowy bank centralny
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MIF	monetarna instytucja finansowa
MIP	procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PKB	produkt krajowy brutto
PPI	wskaźnik cen producentów
TSCG	Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej
UE	Unia Europejska
UGW	unia gospodarcza i walutowa
ULCM	wskaźnik jednostkowych kosztów pracy w przetwórstwie przemysłowym
ULCT	wskaźnik jednostkowych kosztów pracy w całej gospodarce

W niniejszym raporcie państwa członkowskie UE wymienia się w porządku alfabetycznym według nazw w językach krajowych, zgodnie z praktyką UE.

1 WSTĘP

Od 1 stycznia 1999 r., kiedy jedenaście państw członkowskich UE wprowadziło euro, wspólną walutę przyjęło sześć kolejnych krajów; jako ostatnia 1 stycznia 2011 r. uczyniła to Estonia. Oznacza to, że dziesięć państw członkowskich UE nie uczestniczy jeszcze w pełni w unii gospodarczej i walutowej (UGW), tj. nie wprowadziło euro. Dwa z nich – Dania i Zjednoczone Królestwo – zadeklarowały, że nie będą uczestniczyć w trzecim etapie UGW.

Niniejszy *Raport o Konwergencji* został sporządzony na wniosek o ocenę kraju złożony przez Łotwę 5 marca 2013 r. Przedstawiając ten raport, EBC spełnia swój obowiązek wynikający z art. 140 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat)¹, zgodnie z którym na wniosek państwa członkowskiego UE objętego derogacją winien składać Radzie Unii Europejskiej (Rada UE) sprawozdanie „w sprawie postępów dokonanych przez państwa członkowskie objęte derogacją w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej”. To samo zadanie powierzono Komisji Europejskiej, która także sporządziła sprawozdanie; oba raporty są jednocześnie przedstawiane Radzie UE.

W niniejszym *Raporcie o Konwergencji* EBC stosuje ten sam schemat analizy, co we wcześniejszych raportach. EBC ocenia, czy Łotwa osiągnęła wysoki stopień trwałej konwergencji gospodarczej, czy jej ustawodawstwo krajowe jest zgodne z Traktatem i Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Statut) oraz czy zostały spełnione wymogi ustawowe, by łotewski bank centralny – Latvijas Banka – mógł stać się integralną częścią Eurosystemu. Niniejszy raport nie dotyczy państw członkowskich objętych derogacją, tj. Bułgarii, Czech, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii i Szwecji, ani państw członkowskich o statusie specjalnym, które nie wprowadziły jeszcze euro, tj. Danii i Zjednoczonego Królestwa.

Ocena procesu konwergencji gospodarczej w dużej mierze zależy od jakości i rzetelności użytych danych statystycznych. Opracowanie i przedstawianie statystyk, zwłaszcza dotyczących sektora finansów publicznych, nie może zależeć od względów politycznych ani podlegać ingerencji politycznej. W związku z tym zalecono państwom

¹ Por. wyjaśnienie terminów „Traktat” i „Traktaty” w słowniczku (dostępnym w pełnej wersji raportu w języku angielskim).

członkowskim UE, by traktowały jakość i rzetelność swoich statystyk jako sprawę bardzo ważną oraz by wdrożyły na potrzeby ich opracowania mechanizmy kontrolne i przestrzegały minimalnych standardów statystycznych. Standardy te mają podstawowe znaczenie dla umacniania niezależności, rzetelności i rozliczalności krajowych urzędów statystycznych oraz dla utrzymywania zaufania do jakości statystyk finansów publicznych (zob. część 4.5 w pełnej wersji raportu w języku angielskim).

Struktura niniejszego raportu jest następująca. W części 2 opisano schemat analizy konwergencji gospodarczej i prawnej. Część 3 zawiera podsumowanie dotyczące Łotwy, w którym przedstawiono główne wyniki badania konwergencji gospodarczej i prawnej tego kraju. W części 4 (dostępnej w pełnej wersji raportu w języku angielskim) opisano bardziej szczegółowo stan konwergencji gospodarczej w tym kraju oraz podsumowano wskaźniki konwergencji i metodologię statystyczną użytą do ich opracowania. Część 5 (również dostępna w pełnej wersji raportu w języku angielskim) zawiera ocenę zgodności ustawodawstwa krajowego Łotwy, w tym statutu jej banku centralnego, z art. 130 i 131 Traktatu oraz ze Statutem.

2 SCHEMAT ANALIZY

2.1 KONWERCENCJA GOSPODARCZA

Ocenę stanu konwergencji gospodarczej w państwach członkowskich UE dążących do wprowadzenia euro Europejski Bank Centralny prowadzi według jednolitego schematu analizy, stosowanego konsekwentnie we wszystkich *Raportach o Konwergencji* EBC. Schemat ten opiera się, po pierwsze, na postanowieniach Traktatu i sposobie ich stosowania przez EBC w odniesieniu do sytuacji cenowej, wskaźników salda finansów publicznych i długu publicznego, kursów walutowych, długoterminowych stóp procentowych oraz innych czynników istotnych z punktu widzenia integracji i konwergencji gospodarczej. Po drugie, schemat analizy opiera się na kilku dodatkowych wskaźnikach gospodarczych – retrospektywnych i prognostycznych – które uważa się za odpowiednie do bardziej szczegółowej oceny trwałości konwergencji. Uwzględnienie wszystkich tych czynników w badaniu państw członkowskich jest ważne, gdyż pomaga ocenić, czy integracja tych państw ze strefą euro będzie przebiegać bez większych trudności. W ramach 1–5 przytoczono odpowiednie przepisy prawne i omówiono metodologię ich stosowania przez EBC.

W celu zapewnienia ciągłości analizy i równego traktowania badanych krajów obecny raport opiera się na zasadach określonych w poprzednich raportach EBC (a wcześniej – Europejskiego Instytutu Walutowego). Przy stosowaniu kryteriów konwergencji Europejski Bank Centralny przestrzega następujących zasad przewodnich. Po pierwsze, poszczególne kryteria interpretuje się i stosuje w sposób ścisły. Przesłanka tej zasady jest taka, że głównym celem kryteriów jest umożliwienie udziału w strefie euro tylko tym państwom członkowskim, których sytuacja gospodarcza sprzyja utrzymaniu stabilności cen i spójności całej strefy. Po drugie, kryteria konwergencji stanowią spójną, zintegrowaną całość i wszystkie muszą zostać spełnione; Traktat wymienia je jako równorzędne, bez wskazywania jakiegokolwiek hierarchii. Po trzecie, o spełnieniu kryteriów konwergencji muszą świadczyć rzeczywiste dane. Po czwarte, sposób stosowania kryteriów konwergencji powinien być spójny, przejrzysty i prosty. Ponadto przy badaniu zgodności z tymi kryteriami zasadniczym uwzględnianym aspektem jest trwałość, gdyż konwergencja musi mieć charakter permanentny, a nie doraźny. Pierwsza dekada istnienia unii gospodarczej i walutowej pokazała, że słabe fundamenty, zbyt

poluzowanie polityki gospodarczej na poziomie krajowym oraz nadmiernie optymistyczne oczekiwania co do konwergencji dochodów realnych stanowią ryzyko nie tylko dla danego kraju, ale także dla niezakłóconego funkcjonowania strefy euro jako całości. Jedną z głównych przyczyn obecnego kryzysu gospodarczo-finansowego jest duża i uporczywa nierównowaga makroekonomiczna – na przykład w postaci ciągłego spadku konkurencyjności czy kumulacji zadłużenia i powstawania baniek cenowych na rynkach mieszkaniowych – jaka narosła w ciągu ostatniej dekady w wielu państwach członkowskich UE, w tym również w państwach należących do strefy euro. Przypadki narastania nierównowagi w przeszłości dobitnie świadczą o tym, że spełnienie na daną chwilę liczbowych kryteriów konwergencji nie jest samo w sobie gwarancją braku problemów po wejściu do strefy euro. Kraje przystępujące do strefy euro powinny zatem wykazać trwałość zachodzących w nich procesów konwergencji i swoją zdolność do sprostania stałym zobowiązaniom związanym z wprowadzeniem euro. Jest to w interesie zarówno poszczególnych krajów, jak i strefy euro jako całości. Właśnie dlatego w ocenie krajów szczegółowo omawia się trwałość konwergencji.

Analizy sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów w aspekcie trwałości konwergencji dokonuje się retrospektywnie za okres obejmujący zwykle ostatnich dziesięć lat. Pozwala to dokładniej określić, w jakim stopniu bieżące osiągnięcia wynikają z autentycznych zmian strukturalnych, dzięki czemu można z kolei lepiej ocenić trwałość konwergencji gospodarczej.

Ponadto dokonuje się, w odpowiednim zakresie, analizy prognostycznej. W tym aspekcie szczególną uwagę zwraca się na fakt, że trwałość korzystnych zmian gospodarczych zależy przede wszystkim od właściwych i trwałych reakcji w dziedzinie polityki na aktualne i przyszłe wyzwania. Silne zarządzanie i stabilne instytucje są także bardzo ważne dla trwałego wzrostu produkcji (PKB) w średnim i długim okresie. Podsumowując, należy podkreślić, że zapewnienie trwałości konwergencji gospodarczej zależy od uzyskania mocnej pozycji wyjściowej, istnienia stabilnych instytucji oraz prowadzenia odpowiedniej polityki już po wprowadzeniu euro.

Data graniczną dla statystyk zawartych w niniejszym raporcie był 16 maja 2013 r. Dane statystyczne do oceny spełnienia kryteriów konwergencji dostarczyła Komisja Europejska, w przypadku kursów walutowych i długoterminowych stóp procentowych – we współpracy z EBC (zob. część 4.5 oraz tabele i wykresy, dostępne w pełnej wersji

raportu w języku angielskim). Dane dotyczące konwergencji cen i długoterminowych stóp procentowych przedstawiono za okres do kwietnia 2013 r., czyli ostatniego miesiąca, za który były dostępne dane dotyczące inflacji HICP. W przypadku danych miesięcznych dotyczących kursów walutowych okres uwzględniony w niniejszym raporcie kończy się w kwietniu 2013 r., natomiast dane historyczne dotyczące sytuacji finansów publicznych obejmują okres do 2012 r. Wzięto także pod uwagę prognozy pochodzące z różnych źródeł oraz najnowszy program konwergencji analizowanego państwa członkowskiego i inne informacje istotne dla prognostycznej oceny perspektyw trwałości konwergencji. Daty publikacji dokumentów Komisji Europejskiej uwzględnionych w niniejszym raporcie były następujące: wiosenna prognoza na 2013 r. – 3 maja 2013 r., sprawozdanie przedłożone w ramach mechanizmu ostrzegania za 2013 r. – 28 listopada 2012 r. Niniejszy raport został przyjęty przez Radę Ogólną EBC 3 czerwca 2013 r.

W ramce 1 przedstawiono przepisy prawne dotyczące sytuacji cenowej oraz sposób ich stosowania przez EBC.

Ramka 1

SYTUACJA CENOWA

1 Postanowienia Traktatu

Zgodnie z art. 140 ust. 1 tiret pierwsze Traktatu w raporcie o konwergencji należy określić, czy został osiągnięty wysoki poziom trwałej konwergencji, badając w tym celu spełnienie przez poszczególne państwa członkowskie następującego kryterium:

„osiągnięcia wysokiego stopnia stabilności cen; będzie to wynikało ze stopy inflacji zbliżonej do istniejącej w co najwyżej trzech Państwach Członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen”.

W art. 1 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji, przywołanego w art. 140 Traktatu, stwierdza się, że:

„Kryterium stabilności cen określone w artykule 140 ustęp 1 tiret pierwsze Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oznacza, że Państwo Członkowskie ma trwały poziom stabilności cen, a średnia stopa inflacji, odnotowana w tym państwie w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie, nie przekracza o więcej niż 1,5 punktu procentowego inflacji trzech Państw Członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Inflacja mierzona jest za pomocą wskaźnika cen artykułów konsumpcyjnych na porównywalnych podstawach, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych”.

2 Sposób stosowania postanowień Traktatu

W kontekście niniejszego raportu EBC stosuje postanowienia traktatowe w następujący sposób:

Po pierwsze, jeśli chodzi o „średnią stopę inflacji, odnotowaną [...] w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie”, stopę inflacji obliczono jako zmianę ostatniej dostępnej 12-miesięcznej średniej inflacji HICP w relacji do średniej za poprzednie 12 miesięcy. A więc w przypadku stopy inflacji w niniejszym raporcie uwzględniono okres referencyjny od maja 2012 r. do kwietnia 2013 r.

Po drugie, w zastosowaniu koncepcji „co najwyżej trzech Państw Członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen”, przyjętej do zdefiniowania wartości odniesienia, wykorzystano nieważoną średnią arytmetyczną stóp inflacji z następujących trzech państw członkowskich: Szwecji (0,8%), Łotwy (1,3%) i Irlandii (1,6%). Obliczona w ten sposób średnia stopa wyniosła 1,2%, a po dodaniu do niej 1,5 pkt proc. otrzymano wartość odniesienia równą 2,7%.

Przy obliczaniu wartości odniesienia nie uwzględniono stopy inflacji w Grecji. W wyniku zmian sytuacji cenowej odnotowanych w okresie referencyjnym 12-miesięczna średnia stopa inflacji tego kraju wyniosła w kwietniu 2013 r. 0,4%. Grecja została tu uznana za element odstający z dwóch głównych powodów: i) stopa inflacji tego kraju za okres referencyjny była znacznie niższa niż w pozostałych państwach członkowskich oraz ii) było to związane z czynnikami szczególnymi, tj. trwającą w Grecji od kilku lat głęboką recesją, w wyniku której wystąpiła wyjątkowo duża ujemna luka PKB prowadząca do spadku poziomu cen.

Należy zauważyć, że koncepcja „obserwacji odstającej” pojawiła się już w poprzednich raportach o konwergencji sporządzonych przez EBC (np. w raportach z 2010 i 2012 r.) oraz przez EIW. Jak wyjaśniono już w tych raportach, państwo członkowskie uznaje się za element odstający, jeżeli spełnione są dwa warunki: po pierwsze, 12-miesięczna średnia stopa inflacji w tym kraju jest znacznie niższa niż porównywalne stopy w innych państwach członkowskich, a po drugie, na sytuację cenową w tym kraju silny wpływ wywarły czynniki nadzwyczajne. Identyfikacji obserwacji odstających nie dokonuje się mechanicznie. Zastosowana metoda została wprowadzona w celu odpowiedniego traktowania potencjalnych znacznych zniekształceń inflacji w pojedynczych krajach.

Inflację mierzy się wskaźnikiem HICP, który opracowano na potrzeby oceny konwergencji w kategorii stabilności cen na porównywalnych zasadach (zob. część 4.5). W części statystycznej przedstawiono dla informacji średnią stopę inflacji dla strefy euro.

W celu dokonania bardziej szczegółowej oceny trwałości sytuacji cenowej w badanym kraju średnią stopę inflacji HICP za 12-miesięczny okres referencyjny od maja 2012 r. do kwietnia 2013 r. analizuje się na tle wyników ekonomicznych tego kraju w dziedzinie stabilności cen za ostatnie 10 lat. Zwraca się przy tym uwagę na kierunek polityki pieniężnej, zwłaszcza na to, czy podstawowym celem władz monetarnych było osiągnięcie i utrzymanie stabilności cen, a także na udział innych dziedzin polityki gospodarczej w realizacji tego celu. Uwzględnia się także, jaki wpływ na osiągnięcie

stabilności cen miało otoczenie makroekonomiczne. Rozwój sytuacji cenowej bada się na tle warunków popytowo-podażowych, z uwzględnieniem m.in. czynników wpływających na jednostkowe koszty pracy i ceny importu. Na koniec bierze się pod uwagę trendy innych istotnych wskaźników cen (takich jak HICP z wyłączeniem żywności nieprzetworzonej i energii, HICP przy stałych stawkach podatkowych, krajowe wskaźniki inflacji CPI, deflator spożycia prywatnego, deflator PKB i ceny producentów). W ujęciu prognostycznym ocenia się perspektywy kształtowania się inflacji w najbliższych latach, w tym prognozy ważniejszych organizacji międzynarodowych i uczestników rynku. Omawia się ponadto kwestie instytucjonalne i strukturalne istotne dla utrzymania warunków sprzyjających stabilności cen po wprowadzeniu euro.

W ramce 2 przedstawiono przepisy prawne dotyczące sytuacji finansów publicznych oraz sposób ich stosowania przez EBC, wraz z kwestiami proceduralnymi.

Ramka 2

SYTUACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH

1 Postanowienia Traktatu i inne przepisy

Zgodnie z art. 140 ust. 1 tiret drugie Traktatu w raporcie o konwergencji należy określić, czy został osiągnięty wysoki poziom trwałej konwergencji, badając w tym celu spełnienie przez poszczególne państwa członkowskie następującego kryterium:

„stabilnej sytuacji finansów publicznych; będzie to wynikało z sytuacji budżetowej, która nie wykazuje nadmiernego deficytu budżetowego w rozumieniu artykułu 126 ustęp 6”.

W art. 2 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji, przywołanego w art. 140 Traktatu, stwierdza się, że:

„Kryterium sytuacji finansów publicznych, określone w artykule 140 ustęp 1 tiret drugie wspomnianego Traktatu, oznacza, że w czasie badania Państwo Członkowskie nie jest objęte decyzją Rady zgodnie z artykułem 126 ustęp 6 wspomnianego Traktatu, stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu”.

W art. 126 opisano procedurę dotyczącą nadmiernego deficytu. Zgodnie z art. 126 ust. 2 i 3 Komisja Europejska opracowuje sprawozdanie, jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów dyscypliny budżetowej, w szczególności gdy:

- a) stosunek planowanego lub faktycznego deficytu sektora finansów publicznych do PKB przekracza wartość odniesienia (zdefiniowaną w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu jako 3% PKB), chyba że:
 - stosunek ten znacznie i stale się zmniejszał i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia lub

- przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, a stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;
- b) stosunek długu publicznego do PKB przekracza wartość odniesienia (zdefiniowaną w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu jako 60% PKB), chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Sprawozdanie Komisji musi ponadto uwzględniać, czy deficyt sektora finansów publicznych jest wyższy niż publiczne wydatki inwestycyjne, oraz wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i fiskalną państwa członkowskiego. Komisja może także sporządzić sprawozdanie, jeśli uzna, że mimo spełnienia kryteriów w państwie członkowskim istnieje ryzyko nadmiernego deficytu. Sprawozdanie Komisji jest opiniowane przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Na koniec – zgodnie z art. 126 ust. 6 – Rada UE, na podstawie zalecenia Komisji i rozważywszy ewentualne uwagi danego państwa członkowskiego, stanowiąc większością kwalifikowaną z wyłączeniem zainteresowanego państwa oraz po dokonaniu ogólnej oceny, rozstrzyga, czy w państwie tym występuje nadmierny deficyt.

Postanowienia Traktatu zawarte w art. 126 zostały dodatkowo wyjaśnione w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97, ostatnio zmienionym rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011¹, które m.in.:

- potwierdza równorzędność kryterium długu i deficytu poprzez wdrożenie tego pierwszego do stosowania, choć z trzyletnim okresem przejściowym. Zgodnie z art. 2 ust. 1a tego rozporządzenia można uznać, że stosunek długu publicznego do PKB przekraczający wartość odniesienia zmniejsza się dostatecznie i zbliża do tej wartości w zadowalającym tempie, jeśli w ciągu trzech poprzednich lat różnica między tym stosunkiem a wartością odniesienia zmniejszała się średnio w referencyjnym tempie jednej dwudziestej rocznie, na podstawie zmian w trzech ostatnich latach, za które dostępne są dane. Kryterium długu publicznego uznaje się również za spełnione, jeżeli z prognoz budżetowych Komisji wynika, że wymagane zmniejszenie tej różnicy powinno nastąpić w ciągu wyznaczonego okresu trzech lat. Przy stosowaniu wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu uwzględnia się wpływ, jaki na tempo tej redukcji ma cykl koniunkturalny.
- szczegółowo opisuje istotne czynniki, które Komisja powinna brać pod uwagę przy opracowywaniu sprawozdania na mocy art. 126 ust. 3 Traktatu. Przede wszystkim rozporządzenie określa zbiór czynników uznanych za ważne dla oceny średniookresowego rozwoju sytuacji gospodarczej, finansów publicznych i długu publicznego (zob. art. 2 ust. 3 rozporządzenia oraz szczegóły analizy EBC poniżej).

Ponadto 2 marca 2012 r. 25 państw członkowskich UE (z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Czech) podpisało Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, będący rozwinięciem postanowień wzmocnionego paktu

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6), ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 33). Wersja skonsolidowana:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20111213:PL:PDF>

stabilności i wzrostu; traktat ten wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.² Tytuł III (Pakt budżetowy) przewiduje m.in. wiążącą zasadę fiskalną, która ma zapewnić utrzymanie salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w stanie równowagi lub nadwyżki. Uznaje się, że zasada ta jest przestrzegana, jeżeli roczne saldo strukturalne odpowiada średniookresowemu celowi danego państwa, a deficyt nie przekracza w ujęciu strukturalnym 0,5% PKB. Jeżeli wskaźnik długu publicznego do PKB jest znacznie niższy niż 60%, a ryzyko utraty długookresowej stabilności finansów publicznych jest niskie, cel średniookresowy może zakładać deficyt strukturalny dochodzący do maksymalnie 1% PKB. Wyżej wspomniany traktat obejmuje także zasadę wartości odniesienia dla redukcji długu wskazaną w rozporządzeniu Rady (UE) nr 1177/2011 zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) 1467/97³, przez co dla państw członkowskich UE będących sygnatariuszami tego traktatu zasada ta zyskuje status prawa pierwotnego. Sygnatariusze są zobowiązani wprowadzić do swoich konstytucji – lub do innego równorzędnego aktu prawnego o randze wyższej niż ustawa budżetowa – wskazane zasady fiskalne wraz z automatycznym mechanizmem korygującym na wypadek odchylenia od celu fiskalnego.

Motyw 7 Porozumienia ustanawiającego europejski mechanizm stabilności stanowi, że w następstwie przystąpienia do strefy euro dane państwo członkowskie UE powinno stać się członkiem ESM, mającym pełne prawa i obowiązki. Procedura ubiegania się o uczestnictwo w ESM i przystąpienia do tego mechanizmu zostały opisane w art. 44⁴.

2 Sposób stosowania postanowień Traktatu

Na potrzeby oceny konwergencji Europejski Bank Centralny wyraża opinię na temat sytuacji finansów publicznych. W aspekcie stabilności tej sytuacji EBC bada najważniejsze wskaźniki fiskalne za lata 2003–2012 oraz perspektywy finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych i związane z nimi wyzwania, koncentrując się przy tym na powiązaniach w kształtowaniu się deficytu i długu. EBC prowadzi analizę skuteczności krajowych ram budżetowych, o czym mowa w art. 2 ust. 3 litera b rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011, oraz w dyrektywie Rady 2011/85/EU⁵. Ponadto niniejszy raport zawiera wstępną ocenę stosowania zasady wartości odniesienia dla wydatków, wskazanej w art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97, ostatnio zmienionego

² Traktat ten obowiązuje także te państwa członkowskie UE objęte derogacją, które go ratyfikowały, począwszy od daty wejścia w życie decyzji uchylającej tę derogację lub od daty wcześniejszej, jeśli dane państwo członkowskie zadeklaruje, że od tej daty chce zostać objęte wszystkimi lub niektórymi przepisami tego traktatu.

³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 33).

⁴ W opinii CON/2012/73 EBC podaje, że art. 44 Porozumienia ustanawiającego europejski mechanizm stabilności stanowi: „porozumienie jest otwarte na przyjęcie pozostałych państw członkowskich UE po przedstawieniu przez nie wniosku o członkostwo. ‘Pozostałe państwa członkowskie’ to te, które na dzień podpisania porozumienia nie wprowadziły jeszcze euro. Art. 44 porozumienia stanowi ponadto, że państwo członkowskie składa wniosek o członkostwo w europejskim mechanizmie stabilności po przyjęciu przez Radę Unii Europejskiej decyzji o zakończeniu stosowania wobec tego państwa derogacji dotyczącej wprowadzenia euro zgodnie z art. 140 ust. 2 Traktatu. Art. 44 porozumienia stanowi także, że po zatwierdzeniu wniosku o członkostwo przez Radę Zarządzającą ESM nowy członek ESM przystępuje do tego mechanizmu po złożeniu depozytariuszowi dokumentów przystąpienia”. Opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁵ Dyrektywa Rady 2011/85/EU z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41).

rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011⁶. Zasada ta ma na celu zapewnienie odpowiedniego finansowania wzrostu wydatków. Stanowi ona między innymi, że państwa członkowskie UE, które nie osiągnęły jeszcze średniookresowego celu budżetowego, powinny dopilnować, by roczny wzrost odpowiednich wydatków pierwotnych nie przekroczył referencyjnej średniookresowej stopy wzrostu potencjalnego PKB, chyba że wartość przekroczenia ma pokrycie w dyskrejonalnych działaniach po stronie przychodów.

W odniesieniu do art. 126 Europejski Bank Centralny – w przeciwieństwie do Komisji – nie odgrywa formalnej roli w procedurze nadmiernego deficytu. W swoim raporcie EBC zaznacza jedynie, czy dany kraj jest tą procedurą objęty.

W odniesieniu do postanowienia Traktatu, że wskaźnik długu publicznego przekraczający 60% PKB powinien „zmniejszać się dostatecznie i zbliżyć się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”, EBC analizuje przeszłe i przyszłe trendy tego wskaźnika. Dla państw członkowskich UE, w których wskaźnik długu publicznego przekracza wartość odniesienia, EBC przedstawia do celów ilustracyjnych analizę zdolności obsługi tego długu, również w stosunku do wyżej wymienionej wartości odniesienia dotyczącej zmniejszania długu określonej w art. 2 ust. 1a rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011.

Ocena sytuacji finansów publicznych opiera się na danych opracowanych na podstawie rachunków narodowych, zgodnie z ESA 95 (zob. część 4.5). Dane liczbowe przedstawione w raporcie zostały w większości dostarczone przez Komisję w kwietniu 2013 r.; dotyczą one sytuacji finansów publicznych za lata 2003–2012 oraz prognozy Komisji na rok 2013.

W odniesieniu do stabilności finansów publicznych wynik danego kraju za rok referencyjny (2012) ocenia się na tle rezultatów z ostatnich dziesięciu lat. Najpierw badane jest kształtowanie się wskaźnika deficytu finansów publicznych. Warto pamiętać, że zmiana rocznego wskaźnika deficytu jest zwykle wypadkową różnych czynników. W tym kontekście często dokonuje się podziału na zmiany „cykliczne”, czyli reakcje deficytu związane z przebiegiem cyklu koniunkturalnego, oraz „niecykliczne”, które z reguły odzwierciedlają strukturalne lub stałe dostosowania polityki fiskalnej. Jednak zmiany niecykliczne, jakie zostały ujęte ilościowo w niniejszym raporcie, nie muszą wynikać wyłącznie ze strukturalnej zmiany sytuacji finansów publicznych, gdyż obejmują także przejściowe efekty wynikające z posunięć w dziedzinie polityki i czynników szczególnych. W tym zakresie trudno jest zwłaszcza ocenić zmiany sald strukturalnych, które nastąpiły w okresie kryzysu, z uwagi na niepewność co do poziomu i tempa wzrostu

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 12). Wersja skonsolidowana:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:PL:PDF>

produktu potencjalnego. Spośród innych wskaźników fiskalnych bardziej szczegółowo analizuje się także dotychczasowe trendy wydatków i przychodów publicznych.

Następnie rozważa się kształtowanie wskaźnika długu publicznego w analizowanym okresie oraz czynniki leżące u jego podstaw, a mianowicie różnicę między wzrostem nominalnego PKB a stopami procentowymi, saldo pierwotne oraz dostosowanie deficytu do długu. Taka perspektywa analityczna może dostarczyć dodatkowych informacji o tym, w jakim zakresie na dynamikę długu wpływało otoczenie makroekonomiczne, w szczególności kombinacja tempa wzrostu gospodarczego i stóp procentowych. Może ona także być źródłem dalszych informacji o wpływie działań w dziedzinie konsolidacji fiskalnej, które znajdują odzwierciedlenie w saldzie pierwotnym, oraz o roli czynników szczególnych, uwzględnianych w dostosowaniu deficytu do długu. Ponadto analizuje się strukturę długu publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem udziałów zadłużenia krótkoterminowego i w walutach obcych oraz ich kształtowania się w czasie. Zestawienie udziałów tych dwóch kategorii zadłużenia z aktualnym poziomem wskaźnika długu pozwala pokazać wrażliwość sald finansów publicznych na zmiany kursów walut i stóp procentowych.

Jeśli chodzi o perspektywę prognostyczną, bierze się pod uwagę krajowe plany budżetowe i najnowsze prognozy Komisji Europejskiej na rok 2013 oraz średniookresowe strategie dotyczące finansów publicznych przedstawione w programach konwergencji. W ramach tej analizy ocenia się perspektywy osiągnięcia przez dany kraj średniookresowego celu budżetowego określonego w pakcie stabilności i wzrostu, a także prawdopodobne kształtowanie się wskaźnika długu publicznego na podstawie aktualnej polityki fiskalnej. Na koniec przedstawia się długookresowe wyzwania związane ze stabilnością finansów publicznych i ogólne obszary wymagające konsolidacji, w tym zwłaszcza wynikające z państwowych niekapitałowych systemów emerytalnych w związku ze zmianami demograficznymi oraz ze zobowiązań warunkowych zaciągniętych przez rządy, szczególnie podczas kryzysu finansowo-gospodarczego.

Zgodnie z wcześniejszą praktyką opisana powyżej analiza obejmuje także większość istotnych czynników określonych w art. 2 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011, zgodnie z opisem w ramce 2.

W ramce 3 przedstawiono przepisy prawne dotyczące sytuacji kursowej oraz sposób ich stosowania przez EBC.

Ramka 3

SYTUACJA KURSOWA

1 Postanowienia Traktatu

Zgodnie z art. 140 ust. 1 tiret trzecie Traktatu w raporcie o konwergencji należy określić, czy został osiągnięty wysoki poziom trwałej konwergencji, badając w tym celu spełnienie przez poszczególne państwa członkowskie następującego kryterium:

„poszanowania zwykłych marginesów wahań kursów przewidzianych mechanizmem kursów wymiany walut europejskiego systemu walutowego przez co najmniej dwa lata, bez dewaluacji w stosunku do euro”.

W art. 3 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji przywołanego w art. 140 ust. 1 Traktatu stwierdza się, że:

„Kryterium udziału w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, określonego w artykule 140 ustęp 1 akapit trzeci wspomnianego Traktatu, oznacza, że Państwo Członkowskie stosowało normalne granice wahań, przewidziane w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, bez poważnych napięć przynajmniej przez dwa lata przed badaniem. W szczególności Państwo Członkowskie nie zdevaluowało dwustronnego centralnego kursu swojej waluty wobec euro z własnej inicjatywy przez ten sam okres”.

2 Sposób stosowania postanowień Traktatu

W odniesieniu do stabilności kursu walutowego Europejski Bank Centralny ocenia, czy dany kraj przez co najmniej dwa lata przed badaniem konwergencji uczestniczył w mechanizmie kursowym ERM II (wprowadzonym w styczniu 1999 r. w miejsce ERM) bez poważnych napięć, a zwłaszcza bez dewaluacji swojej waluty wobec euro. W wypadku krótszego uczestnictwa sytuację kursową przedstawia się za dwuletni okres referencyjny.

Ocena stabilności kursu danej waluty wobec euro koncentruje się na tym, czy kurs ten był bliski parytetu w ERM II, a jednocześnie uwzględnia czynniki, które mogły spowodować aprecjację waluty; jest to zgodne z podejściem stosowanym dotychczas. Na ocenę spełnienia kryterium stabilności kursu nie wpływa szerokość pasma wahań w ramach ERM II.

Kwestię braku „poważnych napięć” rozstrzyga się zwykle poprzez: i) zbadanie stopnia odchylenia kursu danej waluty wobec euro od parytetu w ERM II; ii) wykorzystanie takich wskaźników jak zmienność kursu walutowego wobec euro i trend tej zmienności, a także różnice między krótkoterminowymi stopami procentowymi w danym kraju i w strefie euro oraz ich kształtowanie się w czasie; iii) analizę roli interwencji walutowych; iv) ocenę znaczenia międzynarodowych programów pomocy finansowej dla stabilizacji waluty.

W niniejszym raporcie jako referencyjny przyjęto okres od 17 maja 2011 r. do 16 maja 2013 r. Wszystkie dwustronne kursy walutowe to oficjalne kursy referencyjne EBC (zob. część 4.5).

Oprócz uczestnictwa w ERM II i kształtowania się kursu nominalnego wobec euro w okresie referencyjnym analizuje się pokrótce dane istotne z punktu widzenia stabilności bieżącego kursu. Dane te wyprowadza się ze zmian realnych kursów dwustronnych i kursów efektywnych, udziałów w rynkach eksportowych oraz z bilansu płatniczego – z rachunków bieżącego, kapitałowego i finansowego. Ocenia się także kształtowanie się długu zagranicznego brutto i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto w dłuższych okresach. W sekcji dotyczącej sytuacji kursowej uwzględnia się także miary integracji danego kraju ze strefą euro. Stopień integracji ocenia się w aspekcie integracji handlu zagranicznego (eksportu i importu) oraz integracji finansowej. W sekcji dotyczącej sytuacji kursowej podaje się także, czy badane kraje otrzymały wsparcie płynnościowe od banku centralnego lub wsparcie bilansu płatniczego – dwustronne lub wielostronne z udziałem MFW i/lub UE. Uwzględnia się zarówno wsparcie faktycznie udzielone, jak i udostępnione prewencyjnie, w tym dostęp do finansowania zapobiegawczego, np. w formie elastycznej linii kredytowej (Flexible Credit Line) z MFW.

W ramce 4 przedstawiono przepisy prawne dotyczące sytuacji w zakresie długoterminowych stóp procentowych oraz sposób ich stosowania przez EBC.

Ramka 4

SYTUACJA W ZAKRESIE DŁUGOTERMINOWYCH STÓP PROCENTOWYCH

1 Postanowienia Traktatu

Zgodnie z art. 140 ust. 1 tiret czwarte Traktatu w raporcie o konwergencji należy określić, czy został osiągnięty wysoki poziom trwałej konwergencji, badając w tym celu spełnienie przez poszczególne państwa członkowskie następującego kryterium:

„trwały charakter konwergencji osiągniętej przez Państwo Członkowskie objęte derogacją i jego udziału w mechanizmie kursów wymiany walut, co odzwierciedla się w poziomach długoterminowych stóp procentowych”.

W art. 4 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji, przywołanego w art. 140 Traktatu, stwierdza się, że:

„Kryterium konwergencji stóp procentowych określone w artykule 140 ustęp 1 tiret [czwarte] wspomnianego Traktatu oznacza, że w ciągu jednego roku przed badaniem Państwo Członkowskie posiadało średnią nominalną długoterminową stopę procentową nie przekraczającą więcej niż o dwa punkty procentowe stopy procentowej trzech Państw

Członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Stopy procentowe oblicza się na podstawie długoterminowych obligacji państwowych lub porównywalnych papierów wartościowych, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych”.

2 Sposób stosowania postanowień Traktatu

W kontekście niniejszego raportu Europejski Bank Centralny stosuje postanowienia traktatowe w następujący sposób:

Po pierwsze, „średnią nominalną długoterminową stopę procentową” odnotowaną „w ciągu jednego roku przed badaniem” oblicza się jako średnią arytmetyczną za ostatnie 12 miesięcy, za które dostępne są dane o inflacji HICP. W niniejszym raporcie jako referencyjny przyjęto okres od maja 2012 r. do kwietnia 2013 r.

Po drugie, przyjętą w definicji wartości odniesienia koncepcję „najwyżej trzech państw członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen” stosuje się tak, że używa się nieważonej średniej arytmetycznej długoterminowych stóp procentowych tych samych trzech państw członkowskich, co przy obliczaniu wartości odniesienia dla kryterium stabilności cen (por. ramka 1). W okresie referencyjnym przyjętym w niniejszym raporcie długoterminowe stopy procentowe w tych trzech krajach wyniosły: 1,6% (Szwecja), 3,8% (Łotwa) i 5,1% (Irlandia)⁷; po dodaniu 2 pkt proc. do uzyskanej średniej stopy 3,5% otrzymano wartość odniesienia równą 5,5%.

Stopy procentowe mierzy się na podstawie dostępnych zharmonizowanych długoterminowych stóp procentowych, które zostały opracowane na potrzeby oceny konwergencji (zob. część 4.5).

Jak wspomniano powyżej, Traktat odwołuje się wprost do „trwałości konwergencji” znajdującej odzwierciedlenie w poziomie długoterminowych stóp procentowych. W związku z tym sytuację w okresie referencyjnym od maja 2012 r. do kwietnia 2013 r. ocenia się w zestawieniu z kształtowaniem długoterminowych stóp procentowych przez ostatnie dziesięć lat (lub okres, za który dostępne są dane) oraz z głównymi czynnikami powodującymi różnicę w stosunku do średniej długoterminowej stopy procentowej dla strefy euro. W okresie referencyjnym na poziom tej ostatniej wpływały m.in. wysokie premie za ryzyko kraju stosowane wobec kilku państw strefy euro. Z tego względu do porównania zastosowano także długoterminową rentowność obligacji ze strefy euro o ratingu AAA (tj. długoterminową rentowność wynikającą z krzywej dochodowości

⁷ W *Raporcie o Konwergencji 2012* Irlandia została wyłączona z obliczeń wartości odniesienia dla kryterium długoterminowych stóp procentowych z powodu wysokich premii za ryzyko kraju wynikających z czynników innych niż ówczesna inflacja na rynkach. W niniejszym raporcie Irlandia została uwzględniona w obliczeniach, ponieważ: i) rentowność irlandzkich obligacji skarbowych i premie za ryzyko tego kraju znacznie zmalały w stosunku do średniej dla strefy euro (świadczy o tym fakt, że w okresie referencyjnym przyjętym w niniejszym raporcie średnie długoterminowe stopy procentowe dla Irlandii i strefy euro wyniosły odpowiednio 5,1% i 3,6%, wobec 9,1% i 4,4% w *Raporcie o Konwergencji 2012*); ii) nastąpiła poprawa płynności rynku irlandzkich obligacji skarbowych.

obejmującej obligacje krajów strefy euro o ratingu AAA). Jako tło tej analizy w niniejszym raporcie podano także informacje o wielkości i stopniu rozwoju rynku finansowego. Opierają się one na trzech wskaźnikach (saldzie dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez przedsiębiorstwa, kapitalizacji rynku akcji oraz krajowych kredytach bankowych dla sektora prywatnego), które łącznie są miarą wielkości rynku kapitałowego.

Na koniec, zgodnie z art. 140 ust. 1 Traktatu, niniejszy raport powinien uwzględniać kilka innych istotnych czynników (zob. ramka 5). W tym zakresie 13 grudnia 2011 r. weszły w życie wzmocnione ramy zarządzania gospodarczego, zgodne z art. 121 ust. 6 Traktatu, mające zapewnić ściślejszą koordynację polityki gospodarczej i trwałą konwergencję wyników gospodarczych państw członkowskich UE. Krótkie omówienie tych przepisów oraz sposobu, w jaki wspomniane czynniki dodatkowe zostały uwzględnione w ocenie konwergencji przeprowadzonej przez EBC, przedstawiono w ramce 5.

Ramka 5

INNE ISTOTNE CZYNNIKI

1 Postanowienia Traktatu i inne przepisy

Art. 140 ust. 1 Traktatu zawiera następujący wymóg: „Sprawozdania Komisji i Europejskiego Banku Centralnego biorą również pod uwagę wyniki integracji rynków, sytuację i rozwój równowagi płatności bieżących [tj. rachunku bieżącego w bilansie płatniczym] oraz ocenę rozwoju jednostkowych kosztów pracy i innych wskaźników cen”.

W odniesieniu do tego wymogu EBC uwzględnia pakiet legislacyjny dotyczący zarządzania gospodarczego w UE, który wszedł w życie 13 grudnia 2011 r. Rozwijając postanowienia art. 121 ust. 6 Traktatu, Parlament Europejski i Rada UE uchwałyły szczegółowe zasady dotyczące procedury wielostronnego nadzoru, o której mowa w art. 121 ust. 3 i 4 Traktatu. Zasady te zostały przyjęte „w celu zapewnienia ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji dokonań gospodarczych Państw Członkowskich” (art. 121 ust. 3) i w związku z tym, że „należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń zdobytych w czasie pierwszego dziesięciolecia funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, a w szczególności konieczna jest poprawa zarządzania gospodarczego w Unii, które powinno się opierać na silniejszym utożsamianiu się państw ze wspólnie uzgodnionymi zasadami i strategiami politycznymi na poziomie Unii”⁸. Nowy pakiet legislacyjny obejmuje wzmocnione ramy nadzoru (procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej) mające zapobiegać nadmiernej nierównowadze makroekonomicznej i zapewnić tym państwom członkowskim UE, w których nierównowaga taka występuje, pomoc we wprowadzaniu planów naprawczych, zanim

⁸ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, motyw 2.

stan ten się utrwali. Procedura ta, obejmująca część prewencyjną i naprawczą, stosuje się do wszystkich państw członkowskich UE z wyjątkiem tych, które z racji korzystania z międzynarodowego programu pomocy finansowej podlegają już ściślejszej kontroli połączonej z określonymi wymogami. Częścią tej procedury jest mechanizm ostrzegania, który ma umożliwiać wczesne wykrywanie nierównowagi na podstawie przejrzystej tabeli wskaźników zawierającej progi ostrzegawcze dla wszystkich państw członkowskich UE oraz oceny ekonomicznej. Ocena ta powinna uwzględniać m.in. konwergencję nominalną i realną wewnątrz strefy euro i poza nią⁹. W odniesieniu do badania nierównowagi makroekonomicznej procedura ta powinna w odpowiedni sposób uwzględnić skalę tej nierównowagi oraz jej potencjalne negatywne skutki gospodarcze i finansowe, które mogą zwiększyć podatność gospodarki UE na zakłócenia i zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu UGW¹⁰.

2 Sposób stosowania postanowień Traktatu

Zgodnie z dotychczasową praktyką analizę czynników dodatkowych, o których mowa w art. 140 ust. 1 Traktatu, przedstawiono w części 4, w sekcjach poświęconych poszczególnym kryteriom opisanym w ramach 1–4. Jeśli chodzi o elementy procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, większość wskaźników makroekonomicznych była omawiana w tym raporcie w poprzednich latach (przy czym niektóre z nich miały inne definicje statystyczne) jako część szerokiego zestawu dodatkowych wskaźników gospodarczych – retrospektywnych i prognostycznych – uznanych za przydatne do szczegółowej oceny trwałości konwergencji, zgodnie z art. 140 Traktatu. Dla uzupełnienia w części 4 podano wartości wskaźników (również w odniesieniu do progów ostrzegawczych) dla kraju omawianego w niniejszym raporcie, dostarczając tym samym wszystkie dostępne informacje istotne dla wykrywania nierównowagi makroekonomicznej, która może utrudniać osiągnięcie wysokiego stopnia trwałej konwergencji zgodnie z art. 140 ust. 1 Traktatu. Zwłaszcza jeśli chodzi o państwa członkowskie UE z derogacją, które są objęte procedurą dotyczącą nadmiernych zakłóceń równowagi, trudno uznać, by osiągnęły one wysoki stopień trwałej konwergencji, o którym mowa w art. 140 ust. 1 Traktatu.

⁹ Zob. rozporządzenie (UE) nr 1176/2011, art. 4 ust. 4.

¹⁰ Zob. rozporządzenie (UE) nr 1176/2011, motyw 17.

2.2 ZGODNOŚĆ USTAWODAWSTWA KRAJOWEGO Z TRAKTATAMI

2.2.1 WSTĘP

Artykuł 140 ust. 1 Traktatu zobowiązuje EBC (oraz Komisję Europejską) do składania Radzie, co najmniej raz na dwa lata lub na wniosek państwa członkowskiego objętego derogacją, sprawozdań dotyczących postępów państw członkowskich objętych derogacją w wypełnianiu zobowiązań ciążących na nich w zakresie urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie takie, w tym wypadku sporządzone na wniosek Łotwy jako państwa członkowskiego objętego derogacją, zawiera analizę zgodności ustawodawstwa krajowego tego państwa członkowskiego (w tym statutu jego krajowego banku centralnego) z art. 130 i art. 131 Traktatu oraz odpowiednimi postanowieniami Statutu. Ten traktatowy obowiązek ciążący na państwach członkowskich objętych derogacją jest również nazywany „konwergencją prawną”. Przy ocenie konwergencji prawnej EBC nie musi ograniczać się do dokonania formalnej oceny litery prawa krajowego, ale może również rozważyć, czy stosowanie odpowiednich przepisów jest zgodne z duchem Traktatów i Statutu. Szczególne zaniepokojenie EBC budzą wszelkie oznaki wywierania nacisku na organy decyzyjne banków centralnych państw członkowskich, niezgodne z postanowieniami Traktatu dotyczącymi niezależności banków centralnych. EBC dostrzega również potrzebę niezakłóconego i nieprzerwanego funkcjonowania organów decyzyjnych krajowych banków centralnych. W tym zakresie właściwe władze państw członkowskich mają w szczególności obowiązek podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia terminowego powołania następcy w przypadku pojawienia się wakat na stanowisku członka organu decyzyjnego krajowego banku centralnego¹¹. Przed dokonaniem ostatecznej oceny potwierdzającej zgodność ustawodawstwa krajowego poszczególnych państw członkowskich z postanowieniami Traktatu i Statutu EBC będzie uważnie śledzić rozwój wypadków w tym zakresie.

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE OBJĘTE DEROGACJĄ I KONWERGENCJA PRAWNA

Łotwa, której ustawodawstwo krajowe jest przedmiotem niniejszego raportu, ma status państwa członkowskiego objętego derogacją, tj. nie wprowadziła jeszcze euro.

¹¹ Opinia CON/2010/37 i opinia CON/2010/91.

Artykuł 4¹² aktu dotyczącego warunków przystąpienia stanowi, że: „każde z nowych państw członkowskich uczestniczy w Unii Gospodarczej i Walutowej z dniem przystąpienia jako państwo członkowskie objęte derogacją w rozumieniu art. 139 Traktatu”.

EBC zbadał poziom konwergencji prawnej Łotwy, jak również działania legislacyjne, które zostały lub powinny zostać podjęte, aby tę konwergencję osiągnąć.

Celem oceny konwergencji prawnej jest ułatwienie Radzie rozstrzygnięcia o tym, czy dane państwo członkowskie wypełnia ciążące na nim „zobowiązania w zakresie urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej” (art. 140 ust. 1 Traktatu). W przypadku kwestii prawnych warunki te dotyczą w szczególności niezależności banku centralnego oraz integracji prawnej krajowych banków centralnych z Eurosystemem.

STRUKTURA OCENY PRAWNEJ

Ocena prawna ma strukturę podobną jak w poprzednich raportach EBC i EIW dotyczących konwergencji prawnej¹³.

Zgodność ustawodawstwa krajowego Łotwy jest badana w kontekście przepisów prawa uchwalonych przed dniem 12 marca 2013 r.

2.2.2 ZAKRES DOSTOSOWAŃ

2.2.2.1 OBSZARY DOSTOSOWAŃ

W celu identyfikacji obszarów, w których występuje potrzeba dostosowania ustawodawstwa krajowego, poddano analizie następujące zagadnienia:

¹² Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. L 236 z 23.09.2003, s. 33).

¹³ W szczególności w *Raportach o Konwergencji* EBC z maja 2012 r. (na temat Bułgarii, Czech, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii i Szwecji), z maja 2010 r. (na temat Bułgarii, Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii i Szwecji), z maja 2008 r. (na temat Bułgarii, Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii, Słowacji i Szwecji), z maja 2007 r. (na temat Cypru i Malty), z grudnia 2006 r. (na temat Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Węgier, Malty, Polski, Słowacji i Szwecji), z maja 2006 r. (na temat Litwy i Słowenii), z października 2004 r. (na temat Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii, Słowacji i Szwecji), z maja 2002 r. (na temat Szwecji) oraz z kwietnia 2000 r. (na temat Grecji i Szwecji), a także w *Raporcje o Konwergencji* sporządzonym przez EIW w marcu 1998 r.

- zgodność z postanowieniami Traktatu (art. 130) i Statutu (art. 7 i art. 14 ust. 2) dotyczącymi niezależności krajowych banków centralnych, a także z postanowieniami dotyczącymi poufności (art. 37 Statutu);
- przestrzeganie zakazu finansowania ze środków banku centralnego (art. 123 Traktatu) oraz uprzywilejowanego dostępu (art. 124 Traktatu), a także przestrzeganie jednolitej pisowni euro wymaganej prawem UE; oraz
- integrację prawną krajowych banków centralnych z Eurosystemem (w szczególności w świetle art. 12 ust. 1 oraz art. 14 ust. 3 Statutu).

2.2.2.2 „ZGODNOŚĆ” A „HARMONIZACJA”

Artykuł 131 Traktatu wymaga, aby ustawodawstwo krajowe było „zgodne” z Traktatami i Statutem; wszelkie niezgodności muszą zatem zostać usunięte. Obowiązek ten ma zastosowanie niezależnie od pierwszeństwa Traktatów i Statutu przed ustawodawstwem krajowym oraz bez względu na charakter niezgodności.

Wymóg „zgodności” ustawodawstwa krajowego nie oznacza, że na mocy Traktatu wymagana jest „harmonizacja” statutów krajowych banków centralnych, czy to wzajemnie pomiędzy sobą, czy też ze Statutem. Specyfika krajowa może zostać zachowana, o ile nie narusza wyłącznych kompetencji monetarnych Unii. Artykuł 14 ust. 4 Statutu zezwala wręcz krajowym bankom centralnym na wykonywanie funkcji innych niż wymienione w Statucie, o ile nie są one sprzeczne z celami i zadaniami ESBC. Dobrym przykładem sytuacji, w których dopuszcza się utrzymanie różnic, są przepisy statutów krajowych banków centralnych uprawniające do wykonywania takich dodatkowych funkcji. Używany w tym kontekście termin „zgodny” należy zatem rozumieć jako wymóg dostosowania ustawodawstwa krajowego i statutu krajowego banku centralnego w celu wyeliminowania niespójności z Traktatami i Statutem oraz zapewnienia niezbędnego stopnia integracji krajowego banku centralnego z ESBC. W szczególności dostosowania wymagają wszelkie postanowienia, które naruszają określoną w Traktacie niezależność krajowych banków centralnych oraz ich rolę integralnej części ESBC. Dla osiągnięcia powyższych celów nie należy zatem powoływać się wyłącznie na zasadę nadrzędności prawa UE nad ustawodawstwem krajowym.

Obowiązek wynikający z art. 131 Traktatu dotyczy wyłącznie występowania niezgodności z Traktatem i Statutem. Jednak ustawodawstwo krajowe, które jest niezgodne z wtórnym

ustawodawstwem UE, również powinno zostać dostosowane do wspomnianego prawa wtórnego. Pierwszeństwo prawa UE nie zwalnia z obowiązku dostosowania ustawodawstwa krajowego. Ten ogólny wymóg wynika nie tylko z art. 131 Traktatu, lecz również z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁴.

Traktaty i Statut nie narzucają sposobu dostosowania ustawodawstwa krajowego. Można tego dokonać bądź to przez umieszczenie odwołań do Traktatów i Statutu, bądź też przez włączenie do prawa krajowego odpowiednich postanowień Traktatu i Statutu ze wskazaniem ich źródła, względnie przez usunięcie występujących niezgodności albo łączne zastosowanie wymienionych sposobów.

Ponadto, między innymi w celu osiągnięcia i utrzymania zgodności ustawodawstwa krajowego z Traktatami i Statutem, instytucje UE i państwa członkowskie muszą konsultować z EBC projekty przepisów w dziedzinach podlegających jego kompetencji, zgodnie z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu oraz art. 4 Statutu. Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych¹⁵ wyraźnie wymaga od państw członkowskich podjęcia kroków niezbędnych do zapewnienia przestrzegania wspomnianego obowiązku.

2.2.3 NIEZALEŻNOŚĆ KRAJOWYCH BANKÓW CENTRALNYCH

Jeśli chodzi o niezależność banków centralnych oraz poufność, ustawodawstwo krajowe państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. lub w 2007 r., należało dostosować w celu zapewnienia zgodności z odpowiednimi postanowieniami Traktatu i Statutu, odpowiednio, do dnia 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r. Szwecja została zobowiązana do wprowadzenia w życie niezbędnych zmian do momentu utworzenia ESBC w dniu 1 czerwca 1998 r.

¹⁴ Zob. między innymi wyrok z dnia 4 kwietnia 1974 r. w sprawie 167/73 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 359 („Code du Travail Maritime”).

¹⁵ Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

NIEZALEŻNOŚĆ BANKU CENTRALNEGO

W listopadzie 1995 r. EIW określił listę cech charakteryzujących niezależność banku centralnego (przedstawionych później szczegółowo w *Raporcie o Konwergencji* z 1998 r.), stanowiącą wówczas podstawę oceny ustawodawstwa krajowego państw członkowskich, a zwłaszcza oceny statutów krajowych banków centralnych. Pojęcie niezależności banku centralnego obejmuje różne rodzaje niezależności, które należy oceniać osobno: funkcjonalną, instytucjonalną, personalną i finansową. W opiniach wydanych przez EBC na przestrzeni ostatnich kilku lat dokonano dalszego doprecyzowania wymienionych powyżej aspektów niezależności banku centralnego. Aspekty te są podstawą oceny stopnia konwergencji ustawodawstwa państw członkowskich objętych derogacją z Traktatami i Statutem.

NIEZALEŻNOŚĆ FUNKCJONALNA

Niezależność banku centralnego nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do osiągnięcia celu, który powinien być jasno określony i nadrzędny względem innych celów. Niezależność funkcjonalna wymaga, aby główny cel krajowego banku centralnego był określony w sposób jednoznaczny i prawnie nienaruszalny, oraz żeby był on w pełni zgodny z podstawowym celem określonym w Traktacie, a mianowicie zapewnieniem stabilności cen. Służy temu zapewnienie krajowemu bankowi centralnemu środków i instrumentów niezbędnych do osiągnięcia przez bank centralny wspomnianego celu w sposób niezależny od innych organów władzy. Określony w Traktacie wymóg niezależności banku centralnego odzwierciedla powszechnie przyjęty pogląd, że głównemu celowi utrzymania stabilności cen najlepiej służy w pełni niezależna instytucja, której mandat został precyzyjnie zdefiniowany. Niezależność banku centralnego jest przy tym w pełni zgodna z zasadą ponoszenia przez bank centralny odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Zasada ta stanowi ważny aspekt wzmacniający zaufanie do niezależnego statusu krajowego banku centralnego, czego konsekwencją jest wymóg przejrzystości działania oraz dialogu z osobami trzecimi.

Jeśli chodzi o harmonogram dostosowania, Traktat nie określa wyraźnie, od kiedy banki centralne państw członkowskich objętych derogacją muszą podporządkować się głównemu celowi, jakim jest utrzymanie stabilności cen, określonego w art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 Traktatu oraz art. 2 Statutu. W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE po dacie wprowadzenia w Unii euro, nie jest jasne, czy obowiązek ten wchodzi w życie z dniem przystąpienia do UE, czy też z dniem wprowadzenia euro przez

te państwa członkowskie. Do państw członkowskich objętych derogacją nie ma zastosowania art. 127 ust. 1 Traktatu (zob. art. 139 ust. 2 lit. c), stosuje się do nich natomiast art. 2 Statutu (zob. art. 42 ust. 1 Statutu). W opinii EBC obowiązek traktowania przez bank centralny utrzymania stabilności cen jako celu głównego ma zastosowanie od dnia 1 czerwca 1998 r. w przypadku Szwecji oraz od dnia 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r. w przypadku państw członkowskich, które w tych terminach przystąpiły do UE. Wynika to z faktu, że jedna z zasad przewodnich UE, czyli utrzymanie stabilności cen (art. 119 Traktatu), ma zastosowanie również do państw członkowskich objętych derogacją. Stanowisko EBC wynika także z zapisanego w Traktacie celu, zgodnie z którym wszystkie państwa członkowskie powinny dążyć do konwergencji makroekonomicznej, w tym do stabilności cen, czemu ma sprzyjać regularna publikacja raportów EBC i Komisji Europejskiej. Takie podejście wiąże się również z niezależnością banku centralnego, która jest uzasadniona jedynie wówczas, gdy utrzymanie stabilności cen jest celem nadrzędnym.

Podstawą zawartej w niniejszym raporcie oceny są powyższe ustalenia dotyczące momentu, od którego krajowe banki centralne państw członkowskich objętych derogacją są zobowiązane do traktowania utrzymania stabilności cen jako podstawowego celu działania.

NIEZALEŻNOŚĆ INSTYTUCJONALNA

Zasada niezależności instytucjonalnej została wyraźnie wymieniona w art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu. Oba te artykuły zabraniają krajowym bankom centralnym i członkom ich organów decyzyjnych zwracania się o instrukcje oraz ich przyjmowania od instytucji lub organów UE, rządów państw członkowskich i wszelkich innych organów. Zabraniają one także instytucjom, organom, urzędom i agencjom UE oraz rządów państw członkowskich prób wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych, których decyzje mogą wpływać na realizację zadań krajowych banków centralnych w ramach ESBC. W przypadku, gdy ustawodawstwo krajowe przytacza art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu, powinno odzwierciedlać obydwie te zakazy i nie zawężać zakresu ich zastosowania¹⁶.

¹⁶ Opinia CON/2011/104.

Bez względu na to, czy krajowy bank centralny prowadzi działalność w formie podmiotu państwowego, specjalnego podmiotu prawa publicznego czy też zwykłej spółki akcyjnej, istnieje zagrożenie, że podmiot występujący wobec banku centralnego jako właściciel może, korzystając z prawa własności, wywierać wpływ na procesy decyzyjne dotyczące realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC. Taki wpływ, wywierany poprzez wykonywanie praw udziałowych lub w inny sposób, mógłby naruszać niezależność banku centralnego i dlatego powinien być prawnie ograniczony.

Zakaz wydawania instrukcji

Uprawnienia osób trzecich do wydawania instrukcji krajowym bankom centralnym, ich organom decyzyjnym i członkom tych organów są niezgodne z Traktatem i Statutem w zakresie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Udział krajowego banku centralnego w stosowaniu przepisów mających na celu wzmocnienie stabilności finansowej musi być zgodny z Traktatem, tzn. funkcje krajowego banku centralnego muszą być realizowane w sposób całkowicie zgodny z jego niezależnością funkcjonalną, instytucjonalną i finansową, chroniąc tym samym należyte wykonywanie zadań wynikających z Traktatu i Statutu¹⁷. Jeżeli ustawodawstwo krajowe przewiduje, że rola krajowego banku centralnego wykraczać będzie poza funkcje doradcze, co będzie wymagało przyjęcia dodatkowych zadań, należy zapewnić, aby zadania te nie miały wpływu na operacyjną i finansową zdolność krajowego banku centralnego do realizowania zadań związanych z uczestnictwem w ESBC¹⁸. Ponadto uczestnictwo przedstawicieli krajowego banku centralnego w kolegialnych organach decyzyjnych władz nadzorczych i innego rodzaju władzach powinno w odpowiedni sposób uwzględniać środki zapewniające ochronę niezależności personalnej członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego¹⁹.

Zakaz zatwierdzania, zawieszania, anulowania i odraczania decyzji

Prawo osób trzecich do zatwierdzania, zawieszania, anulowania lub odraczania decyzji krajowego banku centralnego w zakresie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC jest niezgodne z Traktatem i Statutem.

¹⁷ Opinia CON/2010/31.

¹⁸ Opinia CON/2009/93.

¹⁹ Opinia CON/2010/94.

Zakaz podważania decyzji ze względów prawnych

Prawo organów innych niż niezależne sądy do podważania, ze względów prawnych, decyzji dotyczących realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC jest niezgodne z Traktatem i Statutem, ponieważ realizacja tych zadań nie może podlegać ocenie czynników politycznych. Prawo prezesa krajowego banku centralnego do wstrzymania, ze względów prawnych, realizacji decyzji podejmowanych przez ESBC lub organy decyzyjne krajowego banku centralnego z zamiarem ich przedłożenia organom politycznym w celu podjęcia ostatecznej decyzji byłoby równoznaczne ze zwracaniem się do osób trzecich o wydanie instrukcji.

Zakaz uczestniczenia w organach decyzyjnych krajowego banku centralnego z prawem głosu

Uczestniczenie przedstawicieli osób trzecich w organie decyzyjnym krajowego banku centralnego z prawem głosu w sprawach dotyczących realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, nawet jeśli taki głos nie jest decydujący, jest niezgodne z Traktatem i Statutem.

Zakaz konsultowania a priori decyzji krajowego banku centralnego

Ciążący na krajowym banku centralnym wyraźny ustawowy obowiązek zasięgnięcia a priori opinii osób trzecich dawałby tym osobom formalną możliwość wpływania na ostateczne decyzje, i w związku z tym jest niezgodny z Traktatem i Statutem.

Natomiast dialog prowadzony przez krajowy bank centralny z osobami trzecimi, nawet jeśli wynika z ustawowych obowiązków dostarczania informacji i wymiany poglądów, jest zgodny z zasadą niezależności banku centralnego, o ile:

- nie prowadzi do naruszenia niezależności członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego;
- w pełni respektowany jest szczególny status prezesów jako członków organów decyzyjnych EBC;
- przestrzegane są, wynikające ze Statutu, wymogi dotyczące poufności.

Udzielanie absolutorium członkom organów decyzyjnych krajowych banków centralnych

Przepisy ustawowe dotyczące udzielania absolutorium członkom organów decyzyjnych krajowego banku centralnego (np. w związku ze sprawozdaniem finansowym) przez

osoby trzecie (np. administrację rządową) powinny zawierać odpowiednie gwarancje, tak aby kompetencje tego rodzaju nie wpływały na zdolność do niezależnego podejmowania decyzji przez poszczególnych członków organów krajowego banku centralnego w odniesieniu do zadań związanych z uczestnictwem w ESBC (lub do realizacji decyzji podjętych na szczeblu ESBC). Zaleca się wprowadzenie do statutów krajowych banków centralnych wyraźnego postanowienia w tej sprawie.

NIEZALEŻNOŚĆ PERSONALNA

Zawarte w Statucie postanowienie dotyczące stabilności sprawowania urzędu przez członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych jest kolejnym czynnikiem zapewniającym niezależność banku centralnego. Prezesi krajowych banków centralnych są członkami Rady Ogólnej EBC i staną się członkami Rady Prezesów po przyjęciu euro przez ich państwa członkowskie. Artykuł 14 ust. 2 Statutu stanowi, że statuty krajowych banków centralnych muszą w szczególności zapewniać co najmniej pięcioletni okres kadencji prezesa. Artykuł ten chroni również przed arbitralną decyzją o odwołaniu prezesa dzięki postanowieniu, że prezes może zostać odwołany ze stanowiska jedynie w przypadku, gdy przestanie spełniać warunki konieczne do wykonywania swoich funkcji lub dopuści się poważnego uchybienia, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości odwołania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Statuty krajowych banków centralnych muszą być zgodne z tym przepisem, w szczególności w sposób przedstawiony poniżej.

Artykuł 130 Traktatu zabrania rządów krajowym i wszelkim innym organom wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego wypełniających swoje zadania. W szczególności państwa członkowskie nie mogą dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego poprzez wprowadzanie zmian do ustawodawstwa krajowego, mających wpływ na wysokość ich wynagrodzenia; zmiany takie zasadniczo powinny mieć zastosowanie jedynie do przyszłych powołań²⁰.

Minimalny okres kadencji prezesów

Zgodnie z art. 14 ust. 2 Statutu statuty krajowych banków centralnych muszą przewidywać co najmniej pięcioletni okres kadencji prezesa. Nie wyklucza to dłuższej

²⁰ Zobacz np. opinie CON/2010/56, CON/2010/80, CON/2011/104 i CON/2011/106.

kadencji, przy czym również powołanie prezesa na czas nieokreślony nie wymaga dostosowania statutów, o ile podstawy odwołania prezesa są zgodne z art. 14 ust. 2 Statutu. Ustawodawstwo krajowe ustanawiające przymusowy wiek emerytalny powinno zapewniać, aby wiek emerytalny nie zakłócał minimalnego okresu kadencji określonego w art. 14 ust. 2 Statutu; minimalny okres kadencji ma bowiem pierwszeństwo przed mającym zastosowanie do prezesa banku centralnego przymusowym wiekiem emerytalnym²¹. W przypadku nowelizacji statutu krajowego banku centralnego akt prawny wprowadzający zmiany powinien gwarantować stabilność sprawowania urzędu przez prezesa oraz pozostałych członków organów decyzyjnych zaangażowanych w wykonywanie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Podstawy odwołania prezesa

Statuty krajowych banków centralnych muszą gwarantować niemożność usunięcia prezesa z powodów innych niż wymienione w art. 14 ust. 2 Statutu. Ma to zapobiec uznaniowemu odwoływaniu prezesa przez organy państwowe zaangażowane w jego powoływanie, w szczególności rząd lub parlament. Statut krajowego banku centralnego powinien albo określać podstawy odwołania zgodne z przewidzianymi w art. 14 ust. 2 Statutu, albo nie wspominać o nich w ogóle, ponieważ art. 14 ust. 2 Statutu jest stosowany bezpośrednio. Po wybraniu lub mianowaniu prezes nie może być odwołany z powodów innych niż wymienione w art. 14 ust. 2 Statutu, nawet jeżeli nie objął jeszcze obowiązków.

Stabilność sprawowania urzędu i podstawy odwołania innych niż prezesi członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych zaangażowanych w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC

Gdyby te same zasady gwarantujące stabilność sprawowania urzędu i podstawy odwołania prezesów nie miały również zastosowania do innych członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych zaangażowanych w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, zagrożona byłaby niezależność personalna²². Szereg postanowień Traktatu i Statutu wymaga porównywalnej stabilności sprawowania urzędu. Artykuł 14 ust. 2 Statutu nie ogranicza stabilności sprawowania urzędu do prezesów, natomiast art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu odnoszą się do „członków organów decyzyjnych” krajowych banków centralnych, a nie konkretnie do prezesów. Ma to zastosowanie zwłaszcza w przypadku, gdy prezes jest *primus inter pares* w stosunku do

²¹ Zob. pkt 7 opinii CON/2012/89.

²² Zob. pkt 8 opinii CON/2004/35, pkt 8 opinii CON/2005/26, pkt 3.3 opinii CON/2006/44, pkt 2.6 opinii CON/2006/32 oraz pkt 2.3 i 2.4 opinii CON/2007/6.

pozostałych członków organu decyzyjnego dysponujących takim samym prawem głosu lub w sytuacji, gdy pozostali członkowie organu decyzyjnego są zaangażowani w wykonywanie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Prawo do zaskarżenia na drodze sądowej

W celu ograniczenia arbitralności decyzji organów politycznych przy ocenie podstaw odwołania członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych, członkowie organów decyzyjnych muszą mieć możliwość zaskarżenia takich decyzji do niezależnego sądu.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 Statutu odwołany ze stanowiska prezes krajowego banku centralnego może zaskarżyć tę decyzję do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ustawodawstwo krajowe powinno albo powoływać się na Statut, albo w ogóle nie wspominać o prawie zaskarżenia decyzji o odwołaniu prezesa do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ art. 14 ust. 2 Statutu jest stosowany bezpośrednio.

Ustawodawstwo krajowe powinno również gwarantować prawo zaskarżenia w sądzie krajowym decyzji o odwołaniu członka organu decyzyjnego krajowego banku centralnego zaangażowanego w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC. Prawo takie może wynikać bądź to z zasad ogólnych, bądź też mieć formę przepisu szczególnego. Również w przypadkach, gdy prawo takie wynika z zasad ogólnych, dla zachowania pewności prawnej zaleca się wprowadzenie wyraźnego postanowienia gwarantującego prawo zaskarżenia.

Mechanizmy zabezpieczające przed konfliktem interesów

Niezależność personalna obejmuje również zabezpieczenia mające nie dopuszczać do powstawania konfliktu interesów pomiędzy obowiązkami członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych zaangażowanych w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC wobec ich odpowiednich banków (jak również obowiązkami prezesów wobec EBC) a wszelkimi innymi funkcjami członków organów decyzyjnych mogącymi stanowić zagrożenie dla ich niezależności personalnej. Członkostwo w organie decyzyjnym zaangażowanym w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC jest zasadniczo niezgodne z pełnieniem innych funkcji mogących powodować konflikt interesów. W szczególności członkowie organów decyzyjnych nie mogą zajmować

stanowisk ani reprezentować interesów, które mogłyby mieć wpływ na ich działalność, bądź to poprzez uczestnictwo we władzach ustawodawczych lub wykonawczych państwa, bądź też w administracji lokalnej lub regionalnej albo w przedsiębiorstwach. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapobieganie potencjalnym konfliktom interesów w przypadku członków organów decyzyjnych, którzy nie pełnią w nich funkcji wykonawczych.

NIEZALEŻNOŚĆ FINANSOWA

Nawet jeśli pod względem funkcjonalnym, instytucjonalnym i personalnym krajowy bank centralny jest w pełni niezależny (tzn. gwarantuje to statut krajowego banku centralnego), jego ogólna niezależność zostałaby zagrożona, gdyby nie mógł autonomicznie korzystać z odpowiednich środków finansowych niezbędnych do realizacji swojego mandatu (tzn. wykonywania zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, do realizacji których zobowiązuje go Traktat i Statut).

Państwo członkowskie nie może dopuszczać do tego, aby jego krajowy bank centralny dysponował zasobami finansowymi niewystarczającymi na realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC lub w Eurosystemie. Należy podkreślić, że art. 28 ust. 1 i art. 30 ust. 4 Statutu umożliwiają EBC wezwanie krajowych banków centralnych do wniesienia uzupełniających wkładów kapitałowych do EBC oraz przekazania dodatkowych rezerw walutowych²³. Ponadto art. 33 ust. 2 Statutu przewiduje²⁴, że w przypadku poniesienia przez EBC strat, które nie mogą być w pełni pokryte z ogólnego funduszu rezerwowego, Rada Prezesów może zdecydować, aby pozostała strata została pokryta z dochodów pieniężnych z odpowiedniego roku obrachunkowego proporcjonalnie i do wysokości sum przydzielonych poszczególnym krajowym bankom centralnym. Zasada niezależności finansowej oznacza, że w celu zachowania zgodności ze wspomnianymi postanowieniami należy umożliwić krajowemu bankowi centralnemu realizację jego funkcji w sposób nienaruszony.

Zasada niezależności finansowej oznacza również, że krajowy bank centralny musi dysponować środkami wystarczającymi nie tylko do realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, lecz także własnych zadań krajowych (np. w zakresie finansowania własnej administracji i działalności operacyjnej).

²³ Art. 30 ust. 4 Statutu ma zastosowanie wyłącznie w ramach Eurosystemu.

²⁴ Art. 33 ust. 2 Statutu ma zastosowanie wyłącznie w ramach Eurosystemu.

W związku z powyższym niezależność finansowa oznacza też, że krajowy bank centralny powinien mieć zawsze zapewniony wystarczający kapitał. W szczególności należy unikać sytuacji, w których przez dłuższy okres fundusze własne netto krajowego banku centralnego byłyby poniżej poziomu funduszu statutowego albo osiągnęły poziom ujemny, również w przypadku przeniesienia strat przekraczających poziom funduszy i rezerw na następny okres. Każda tego rodzaju sytuacja może mieć niekorzystny wpływ na zdolność krajowego banku centralnego do realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, jak również na zdolność do realizacji własnych zadań krajowych. Tego rodzaju sytuacja może też podważać wiarygodność polityki pieniężnej Eurosystemu. W związku z powyższym, aby zapewnić zachowanie zasady niezależności finansowej, w razie spadku funduszy własnych netto krajowego banku centralnego poniżej poziomu funduszu statutowego lub do wartości ujemnej dane państwo członkowskie jest zobowiązane dokapitalizować swój bank centralny w rozsądnym terminie, co najmniej do poziomu funduszu statutowego. Jeśli chodzi o EBC, znaczenie tej kwestii zostało już potwierdzone przez Radę, która przyjęła rozporządzenie Rady (WE) nr 1009/2000 z dnia 8 maja 2000 r. dotyczące powiększenia kapitału Europejskiego Banku Centralnego²⁵. Rozporządzenie to umożliwia Radzie Prezesów EBC podjęcie w przyszłości decyzji o faktycznym powiększeniu tego kapitału w celu utrzymania podstawy współczynnika kapitał-aktywa na poziomie umożliwiającym prowadzenie działalności EBC²⁶. Sytuacja finansowa krajowych banków centralnych powinna umożliwiać im odpowiednie zareagowanie na taką decyzję EBC.

Koncepcja niezależności finansowej powinna zatem być oceniana pod kątem tego, czy jakakolwiek osoba trzecia jest w stanie wywierać bezpośredni lub pośredni wpływ nie tylko na zadania krajowego banku centralnego, lecz również na jego zdolność do wykonywania powierzonego mandatu, zarówno operacyjną – pod względem zasobów ludzkich, jak i finansową – pod względem odpowiednich zasobów finansowych. W tym kontekście szczególnie istotne są aspekty niezależności finansowej przedstawione poniżej, z których część została sformułowana dopiero niedawno²⁷. Są to jednocześnie te aspekty

²⁵ Dz.U. L 115 z 16.5.2000, s. 1.

²⁶ Decyzja EBC/2010/26 z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie podwyższenia kapitału Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. L 11 z 15.1.2011, s. 53).

²⁷ Najważniejszymi opiniami EBC kształtującymi stanowisko w tym zakresie są: 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 i CON/2009/32.

niezależności finansowej, w odniesieniu do których krajowe banki centralne są najbardziej narażone na wpływy zewnętrzne.

Ustalanie budżetu

Uprawnienie osoby trzeciej do określania budżetu krajowego banku centralnego lub wpływania na ten budżet jest niezgodne z zasadą niezależności finansowej, chyba że w odpowiednim akcie prawnym zawarto klauzulę ochronną stanowiącą, że wspomniane uprawnienie nie może mieć niekorzystnego wpływu na środki finansowe niezbędne do realizacji przez krajowy bank centralny zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Zasady rachunkowości

Sprawozdania finansowe powinny być sporządzane albo zgodnie z ogólnymi zasadami rachunkowości, albo zgodnie z zasadami określonymi przez organy decyzyjne krajowego banku centralnego. Jeśli zaś zasady rachunkowości są ustalane przez osobę trzecią, muszą przynajmniej uwzględniać propozycje organów decyzyjnych krajowego banku centralnego.

Roczne sprawozdania finansowe powinny być przyjmowane przez organy decyzyjne krajowych banków centralnych wspomagane przez niezależnych księgowych; sprawozdania te mogą być również zatwierdzane a posteriori przez osoby trzecie (np. rząd czy parlament). Organ decyzyjny krajowego banku centralnego powinien mieć możliwość decydowania o sposobie obliczania zysków w sposób niezależny i profesjonalny.

Jeżeli działalność krajowego banku centralnego podlega kontroli państwowego organu kontroli lub innego podobnego organu odpowiedzialnego za kontrolę wykorzystania środków publicznych, zakres tej kontroli powinien być jasno określony przepisami prawa, nie powinien ograniczać działalności niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów krajowego banku centralnego²⁸, ponadto, zgodnie z zasadą niezależności instytucjonalnej, powinien respektować zakaz wydawania instrukcji krajowemu bankowi centralnemu lub jego organom decyzyjnym oraz nie powinien utrudniać realizacji zadań związanych

²⁸ W kwestii działalności niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów krajowych banków centralnych – zob. art. 27 ust. 1 Statutu.

z uczestnictwem krajowego banku centralnego w ESBC²⁹. Kontrola państwowa powinna być przeprowadzana w sposób apolityczny, niezależny i profesjonalny.

Podział zysków, kapitał i rezerwy finansowe krajowych banków centralnych

Sposób podziału zysków może zostać określony w statucie krajowego banku centralnego. W przypadku braku takiego zapisu decyzję o podziale zysków powinien podejmować organ decyzyjny krajowego banku centralnego w oparciu o profesjonalne przesłanki; decyzja taka nie powinna być podejmowana według swobodnego uznania osób trzecich, chyba że istnieje klauzula ochronna stanowiąca, że wspomniany sposób podjęcia decyzji nie może mieć niekorzystnego wpływu na środki finansowe niezbędne do realizacji przez krajowy bank centralny zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, jak również zadań krajowych.

Zyski mogą być wpłacane do budżetu państwa dopiero po pokryciu łącznych strat z lat ubiegłych³⁰ i utworzeniu rezerw finansowych uznanych za konieczne do ochrony realnej wartości kapitału i aktywów krajowego banku centralnego. Niedopuszczalne są tymczasowe lub doraźne środki ustawodawcze równoznaczne z wydawaniem poleceń krajowemu bankowi centralnemu co do sposobu podziału zysku³¹. Analogicznie, zasadę niezależności finansowej naruszałoby opodatkowanie niezrealizowanych zysków kapitałowych krajowego banku centralnego³².

Państwo członkowskie nie może narzucać krajowemu bankowi centralnemu obowiązku zmniejszenia kapitału bez wyrażonej *a priori* zgody organów decyzyjnych krajowego banku centralnego, która musi uwzględniać konieczność zachowania przez krajowy bank centralny wystarczających środków potrzebnych do realizacji powierzonych mu – jako członkowi ESBC – zadań wymienionych w art. 127 ust. 2 Traktatu i w Statucie. z tego samego względu wszelkie zmiany zasad podziału zysku krajowego banku centralnego mogą być inicjowane i podejmowane wyłącznie w porozumieniu z krajowym bankiem centralnym, który jest w stanie najlepiej ocenić wymagany poziom rezerw³³. Krajowy bank centralny musi mieć swobodę niezależnego tworzenia rezerw finansowych w celu ochrony realnej wartości swojego kapitału i aktywów. Państwa członkowskie nie mogą

²⁹ Opinia CON/2011/9 i opinia CON/2011/53.

³⁰ Opinia CON/2009/85.

³¹ Opinia CON/2009/26.

³² Opinia CON/2009/63 i opinia CON/2009/59.

³³ Opinia CON/2009/83 i opinia CON/2009/53.

utrudniać krajowemu bankowi centralnemu gromadzenia rezerw do poziomu potrzebnego członkowi ESBC do realizacji jego zadań³⁴.

Odpowiedzialność finansowa za organy nadzoru

Większość państw członkowskich sytuuje organy nadzoru finansowego w strukturze krajowego banku centralnego. Takie usytuowanie nie stanowi problemu, jeżeli organy te mają obowiązek stosowania się do niezależnych decyzji krajowego banku centralnego. Jeśli jednak ustawodawstwo przewiduje dla takich organów odrębne procesy decyzyjne, należy zapewnić, by decyzje podejmowane przez te organy nie zagrażały finansom banku centralnego jako całości. W takich przypadkach ustawodawstwo krajowe powinno umożliwiać krajowemu bankowi centralnemu sprawowanie ostatecznej kontroli nad decyzjami organów nadzoru, które mogą wpływać na niezależność banku centralnego, w szczególności na jego niezależność finansową.

Autonomia w sprawach kadrowych

Państwa członkowskie nie mogą ograniczać zdolności krajowych banków centralnych do zatrudniania i zatrzymywania wykwalifikowanego personelu koniecznego do niezależnego wykonywania zadań, które na nie nakłada Traktat i Statut. Krajowy bank centralny nie może też znaleźć się w sytuacji, w której pozbawiony jest kontroli nad personelem, kontrola ta jest ograniczona lub rząd państwa członkowskiego może wpływać na decyzje banku dotyczące personelu³⁵. Zmiany przepisów dotyczących wynagrodzeń członków organów decyzyjnych i pracowników krajowych banków centralnych powinny być ustalane w ścisłej i efektywnej współpracy z krajowym bankiem centralnym i z należyтым uwzględnieniem jego stanowiska, tak aby umożliwić krajowemu bankowi centralnemu nieprzerwane wykonywanie jego zadań w niezależny sposób³⁶. Autonomia w sprawach kadrowych rozciąga się także na kwestie dotyczące emerytur pracowników.

Prawo własności i prawa majątkowe

Prawa osób trzecich do interweniowania lub udzielania instrukcji krajowemu bankowi centralnemu w odniesieniu do majątku posiadanego przez bank są niezgodne z zasadą niezależności finansowej.

³⁴ Opinia CON/2009/26.

³⁵ Opinia CON/2008/9, opinia CON/2008/10 i opinia CON/2012/89.

³⁶ Najważniejszymi opiniami w tym zakresie są: CON/2010/42, CON/2010/51, CON/2010/56, CON/2010/69, CON/2010/80, CON/2011/104, CON/2011/106, CON/2012/6 i CON/2012/86.

2.2.4 POUFNOŚĆ

Przewidziany w art. 37 Statutu obowiązek zachowania przez personel EBC i krajowych banków centralnych tajemnicy służbowej może skutkować wprowadzeniem podobnych zapisów w statutach krajowych banków centralnych lub innym ustawodawstwie państw członkowskich. Ponadto pierwszeństwo prawa UE oraz przepisów przyjętych na jego podstawie oznacza również, że ustawodawstwo krajowe dotyczące dostępu osób trzecich do dokumentów nie może prowadzić do naruszania zasad poufności ESBC. Dostęp państwowego organu kontroli lub podobnego organu do informacji i dokumentów krajowego banku centralnego musi być ograniczony i nie może naruszać zasad poufności ESBC, do przestrzegania których są zobowiązani członkowie organów decyzyjnych krajowego banku centralnego. Krajowy bank centralny powinien zapewnić ochronę przez te organy poufności ujawnionych im informacji i dokumentów na poziomie odpowiadającym poziomowi ochrony zapewnianemu przez krajowy bank centralny.

2.2.5 ZAKAZ FINANSOWANIA ZE ŚRODKÓW BANKU CENTRALNEGO I ZAKAZ UPRIWILEJOWANEGO DOSTĘPU

Jeśli chodzi o zakaz finansowania ze środków banku centralnego oraz zakaz uprzywilejowanego dostępu, państwa członkowskie należące do UE od 2004 lub od 2007 roku miały obowiązek dostosowania ustawodawstwa krajowego do odpowiednich postanowień Traktatu i Statutu, odpowiednio, do dnia 1 maja 2004 r. lub 1 stycznia 2007 r. Szwecja została zobowiązana do dostosowania swojego ustawodawstwa do dnia 1 stycznia 1995 r.

2.2.5.1 ZAKAZ FINANSOWANIA ZE ŚRODKÓW BANKU CENTRALNEGO

Przewidziany w art. 123 ust. 1 Traktatu zakaz finansowania ze środków banku centralnego zabrania udzielania przez EBC i krajowe banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom, urzędowi lub agencjom UE, instytucjom rządowym szczebla centralnego, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również bezpośredniego nabywania przez EBC i krajowe banki centralne instrumentów dłużnych od takich podmiotów publicznych. Traktat przewiduje jeden wyjątek od tego zakazu: nie ma on zastosowania w przypadku publicznych instytucji kredytowych, które w ramach utrzymywania rezerw przez banki centralne muszą być traktowane tak samo jak prywatne instytucje kredytowe

(art. 123 ust. 2 Traktatu). Ponadto EBC i krajowe banki centralne mogą działać jako agenci skarbowi wymienionych powyżej organów sektora publicznego (art. 21 ust. 2 Statutu). Szczegółowy zakres obowiązywania zakazu finansowania ze środków banku centralnego został doprecyzowany w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającym definicje w celu zastosowania zakazów, o których mowa w art. 104 i art. 104b ust. 1 Traktatu³⁷ – stwierdzającym jednoznacznie, że zakaz obejmuje wszelkie finansowanie zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich.

Zakaz finansowania ze środków banku centralnego ma podstawowe znaczenie dla ochrony głównego celu polityki pieniężnej – utrzymania stabilności cen. Ponadto finansowanie sektora publicznego przez bank centralny zmniejsza presję na utrzymanie dyscypliny budżetowej. W związku z tym zakaz powyższy należy interpretować rozszerzająco w celu zapewnienia ścisłego przestrzegania, z nielicznymi wyjątkami przewidzianymi w art. 123 ust. 2 Traktatu i rozporządzeniu (WE) nr 3603/93. Tak więc choć art. 123 ust. 1 Traktatu odnosi się do „kredytów”, a więc form związanych z obowiązkiem spłaty środków, zakaz dotyczy również *a fortiori* innych form finansowania, niezwiązanych z obowiązkiem spłaty.

Ogólne stanowisko EBC dotyczące zgodności ustawodawstwa krajowego z opisywanym zakazem zostało sformułowane głównie w opiniach wydawanych przez EBC na wniosek państw członkowskich w odniesieniu do projektów krajowych aktów prawnych, zgodnie z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu³⁸.

³⁷ Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1. Art. 104 i art. 104b(1) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską to obecnie art. 123 i art. 125 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁸ Zob. *Raport o Konwergencji* z 2008 r., s. 23, przypis 13, zawierający listę opinii EIW/EBC kształtujących stanowisko w tej dziedzinie, przyjętych w okresie od maja 1995 r. do marca 2008 r. Inne opinie kształtujące doktrynę EBC w tym zakresie to: CON/2008/46, CON/2008/80, CON/2009/59 i CON/2010/4.

PRZENIESIENIE ZAKAZU FINANSOWANIA ZE ŚRODKÓW BANKU CENTRALNEGO DO USTAWODAWSTWA KRAJOWEGO

Zasadniczo nie ma konieczności przenoszenia art. 123 Traktatu, uzupełnionego rozporządzeniem (WE) nr 3603/93, do ustawodawstwa krajowego, ponieważ oba te akty prawne są stosowane bezpośrednio. Jeśli jednak przepisy ustawodawstwa krajowego odzwierciedlają stosowane bezpośrednio przepisy UE, nie mogą one zawężyć zakresu stosowania zakazu finansowania ze środków banku centralnego ani rozszerzać listy wyjątków przewidzianych w prawie unijnym. Przykładowo, ustawodawstwo krajowe, które przewiduje finansowanie przez krajowy bank centralny zobowiązań finansowych państwa członkowskiego wobec międzynarodowych instytucji finansowych (poza MFW, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 3603/93) lub innych krajów, jest niezgodne z zapisem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego.

FINANSOWANIE SEKTORA PUBLICZNEGO LUB JEGO ZOBOWIĄZAŃ WOBEC OSÓB TRZECICH

Ustawodawstwo krajowe nie może nakładać na krajowy bank centralny obowiązku finansowania działalności innych organów sektora publicznego lub zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich. Przykładowo, ustawodawstwo krajowe, które nakłada na krajowy bank centralny obowiązek lub przyznaje mu uprawnienie do finansowania organów sądowych lub quasi-sądowych niezależnych od banku centralnego i wykonujących władzę państwową, jest niezgodne z zapisem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego. Zaangażowanie krajowych banków centralnych nie powinno wykraczać poza doradzanie w zakresie finansowania sektora publicznego lub jego zobowiązań względem podmiotów trzecich³⁹. Ponadto, zgodnie z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, krajowy bank centralny nie może finansować działania mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub systemów gwarantowania depozytów⁴⁰. Niedozwolone jest też zapewnianie przez krajowy bank centralny finansowania pomostowego umożliwiającego państwu członkowskiemu wypełnienie jego zobowiązań w odniesieniu do gwarancji państwa dotyczących zobowiązań banków⁴¹. Niemniej jednak zapewnianie przez krajowy bank centralny środków organom nadzoru nie budzi zastrzeżeń związanych z zakazem finansowania, o ile krajowy bank centralny finansuje wykonanie ustawowych zadań nadzorczych zgodnie z ustawodawstwem krajowym w ramach swojego mandatu, lub o ile może mieć udział

³⁹ Opinia CON/2012/85.

⁴⁰ Opinia CON/2011/103 i opinia CON/2012/22.

⁴¹ Opinia CON/2012/4.

w procesie decyzyjnym tych organów nadzoru lub może wpływać na ten proces⁴². Niezgodny z zakazem finansowania ze środków banku centralnego jest również podział zysków banku centralnego, które nie zostały w pełni zrealizowane, zaksięgowane i poddane audytowi. Niezgodne z tym zakazem jest także wypłacanie, choćby częściowe, kwoty podlegającej wpłacie do budżetu państwa zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami dotyczącymi przeznaczenia zysku krajowego banku centralnego, z kapitału rezerwowego tego banku. Zasady dotyczące przeznaczenia zysków krajowego banku centralnego nie mogą zatem naruszać jego kapitału rezerwowego. Ponadto przeniesienie aktywów krajowego banku centralnego na państwo może odbywać się wyłącznie odpłatnie, według wartości rynkowej, przy czym przeniesienie powinno mieć miejsce jednocześnie z przekazaniem odpłatności⁴³.

Analogicznie, niedozwolone jest ingerowanie w realizację innych zadań Eurosystemu, takich jak zarządzanie rezerwami walutowymi, przez wprowadzenie opodatkowania teoretycznych i niezrealizowanych zysków kapitałowych⁴⁴.

PRZEJĘCIE ZOBOWIĄZAŃ SEKTORA PUBLICZNEGO

Ustawodawstwo krajowe, które wymagałoby od krajowego banku centralnego przejęcia zobowiązań niezależnego dotąd organu publicznego wskutek krajowej reorganizacji określonych zadań i funkcji (na przykład w sytuacji przekazania krajowemu bankowi centralnemu określonych zadań nadzorczych uprzednio wykonywanych przez państwowe lub niezależne instytucje lub organy) i jednocześnie nie zwalniałoby banku centralnego ze zobowiązań finansowych wynikających z wcześniejszej działalności takiego organu, byłoby niezgodne z zapisem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego.

WSPARCIE FINANSOWE DLA INSTYTUCJI KREDYTOWYCH LUB FINANSOWYCH

Ustawodawstwo krajowe, które przewidywałoby finansowanie przez krajowy bank centralny instytucji kredytowych, udzielane niezależnie i całkowicie według ich własnego uznania, w trybie innym niż wynikający z zadań banku centralnego (takich jak prowadzenie polityki pieniężnej, systemy płatnicze lub przeprowadzanie tymczasowych operacji wspierających płynność), w szczególności udzielanie wsparcia niewypłacalnym

⁴² Opinia CON/2010/4.

⁴³ Opinia CON/2011/91 i opinia CON/2011/99.

⁴⁴ Opinia CON/2009/63.

instytucjom kredytowym lub innym instytucjom finansowym, byłoby niezgodne z zapisem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego.

Ma to w szczególności zastosowanie do wsparcia udzielanego niewypłacalnym instytucjom kredytowym. Jest to uzasadnione tym, że finansując niewypłacalną instytucję kredytową, krajowy bank centralny przejmowałby wykonywanie zadań państwa. Takie same zastrzeżenia budzi finansowanie przez Eurosystem instytucji kredytowej, która została poddana rekapitalizacji w celu przywrócenia wypłacalności, poprzez plasowanie bezpośrednie instrumentów dłużnych emitowanych przez państwo w sytuacji, gdzie nie istnieją alternatywne rynkowe źródła finansowania (zwanymi dalej „obligacjami rekapitalizacyjnymi”) i gdzie obligacje takie mają być wykorzystane jako zabezpieczenie. W takim przypadku przeprowadzanej przez państwo rekapitalizacji instytucji kredytowej w drodze plasowania bezpośredniego obligacji rekapitalizacyjnych późniejsze wykorzystanie takich obligacji jako zabezpieczenia w operacjach płynnościowych banku centralnego budzi zastrzeżenia dotyczące zakazu finansowania ze środków banku centralnego⁴⁵.

Awaryjne wsparcie płynności udzielane przez krajowy bank centralny niezależnie i na zasadzie pełnej uznaniowości wypłacalnym instytucjom kredytowym za zabezpieczeniem w formie gwarancji państwa musi spełniać następujące kryteria: i) należy zagwarantować, aby kredyt udzielany przez krajowy bank centralny był możliwie krótkoterminowy; ii) musi istnieć zagrożenie stabilności systemu; iii) nie może być wątpliwości co do ważności prawnej oraz wykonalności gwarancji państwa zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym; oraz iv) nie może być wątpliwości co do ekonomicznej adekwatności gwarancji państwa, przy czym gwarancja ta powinna obejmować kwotę główną kredytu wraz z odsetkami⁴⁶.

W związku z tym należy rozważyć uwzględnienie w prawie krajowym odniesienia do art. 123 Traktatu.

⁴⁵ Opinie CON/2012/50, CON/2012/64 i CON/2012/71.

⁴⁶ Opinia CON/2012/4, przypis 42 odsyłający do dalszych opinii omawiających te zagadnienia.

WSPARCIE FINANSOWE DLA SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW I SYSTEMÓW REKOMPENSAT DLA INWESTORÓW

Dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów⁴⁷ oraz dyrektywa w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów⁴⁸ przewidują, że koszty wynikające z finansowania systemów gwarantowania depozytów oraz koszty wynikające z finansowania systemów rekompensat dla inwestorów muszą być ponoszone, odpowiednio, przez same instytucje kredytowe i przedsiębiorstwa inwestycyjne. Ustawodawstwo krajowe przewidujące finansowanie przez krajowy bank centralny krajowego systemu gwarantowania depozytów dla instytucji kredytowych lub krajowego systemu rekompensat dla inwestorów dla przedsiębiorstw inwestycyjnych jest zgodne z zapisem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego tylko wtedy, gdy jest to finansowanie krótkoterminowe, odnoszące się do nagłych sytuacji, w grę wchodzi zagrożenie stabilności systemowej, a decyzję podejmuje wedle własnego uznania krajowy bank centralny. W związku z tym należy rozważyć uwzględnienie w prawie krajowym odniesienia do art. 123 Traktatu. Uznaniowość decyzji o udzieleniu kredytu nie może oznaczać, że krajowy bank centralny de facto przejmuje zadania państwa⁴⁹. W szczególności wsparcie banku centralnego dla systemu gwarantowania depozytów nie może sprowadzać się do systematycznej operacji prefinansowania⁵⁰.

Zgodnie z zakazem finansowania ze środków banku centralnego krajowy bank centralny nie może finansować działania mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jeżeli dany krajowy bank centralny jest organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie powinien on w żadnym razie przyjmować lub finansować zobowiązań instytucji pomostowej lub podmiotu zarządzającego aktywami⁵¹.

⁴⁷ Motyw 23 dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 135 z 31.5.1994, s. 5).

⁴⁸ Motyw 23 dyrektywy 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (Dz.U. L 84 z 26.3.1997, s. 22).

⁴⁹ Opinia CON/2011/83.

⁵⁰ Opinia CON/2011/84.

⁵¹ Opinia CON/2012/99 i opinia CON/2011/103.

FUNKCJA AGENTA SKARBOWEGO

Artykuł 21 ust. 2 Statutu stanowi, że „EBC i krajowe banki centralne mogą działać jako agenci skarbowi” na rzecz „instytucji, organów, urzędów lub agencji Unii, instytucji rządowych szczebla centralnego, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych oraz innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich”. Artykuł 21 ust. 2 Statutu ma na celu – po przekazaniu Eurosystemowi kompetencji w zakresie polityki pieniężnej – umożliwienie krajowym bankom centralnym kontynuacji wykonywania usługi agenta skarbowego, tradycyjnie świadczonej przez banki centralne na rzecz instytucji rządowych i innych podmiotów publicznych, bez automatycznego naruszenia zakazu finansowania ze środków banku centralnego. Rozporządzenie (WE) nr 3603/93 określa kilka następujących, jednoznacznie i wąsko zdefiniowanych wyjątków od zakazu finansowania ze środków banku centralnego dotyczących funkcji agenta skarbowego: i) udzielanie sektorowi publicznemu kredytu w ciągu dnia jest dopuszczalne, o ile jest on ograniczony do jednego dnia, bez możliwości przedłużenia⁵²; ii) zapisywanie czeków wystawionych przez osoby trzecie na dobro rachunku sektora publicznego zanim bank akceptant został nimi obciążony jest dopuszczalne, jeżeli od momentu otrzymania czeku upłynął ustalony okres odpowiadający normalnemu okresowi inkasa czeków przez rzeczony bank centralny, a чеki jeszcze niezainkasowane są czymś wyjątkowym, opiewającym na niewielkie sumy i w krótkim okresie uśredniają się⁵³; oraz iii) przechowywanie monet wyemitowanych przez sektor publiczny i zapisanych na dobro sektora publicznego jest dopuszczalne, gdy liczba tych aktywów pozostaje na poziomie poniżej 10% monet znajdujących się w obiegu⁵⁴.

Ustawodawstwo krajowe dotyczące funkcji agenta skarbowego winno być zasadniczo zgodne z prawem UE, a w szczególności winno być zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego. Biorąc pod uwagę, że art. 21 ust. 2 Statutu wyraźnie uznaje świadczenie usług agenta skarbowego za uzasadnioną funkcję tradycyjnie wykonywaną przez krajowe banki centralne, świadczenie przez banki centralne usług agenta skarbowego jest zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, pod warunkiem że usługi te nie wykraczają poza zakres funkcji agenta skarbowego i nie stanowią finansowania przez bank centralny zobowiązań sektora publicznego wobec podmiotów trzecich lub kredytowania przez bank centralny sektora publicznego w sposób przekraczający wąsko zdefiniowane odstępstwa określone w rozporządzeniu

⁵² Zob. art. 4 rozporządzenia (WE) nr 3603/93.

⁵³ Zob. art. 5 rozporządzenia (WE) nr 3603/93.

⁵⁴ Zob. art. 6 rozporządzenia (WE) nr 3603/93.

(WE) nr 3603/93⁵⁵. Ustawodawstwo krajowe, które umożliwia krajowemu bankowi centralnemu przyjmowanie depozytów instytucji rządowych i obsługę ich rachunków, nie pozostaje w sprzeczności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, o ile takie zapisy nie dają możliwości udzielania kredytu, w tym jednodniowego przekroczenia stanu konta. Jednakże kwestia zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego pojawiłaby się na przykład, gdyby ustawodawstwo krajowe zezwalało na oprocentowanie depozytów lub sald bieżących powyżej stawek rynkowych, a nie w wysokości tych stawek lub poniżej nich. Oprocentowanie wyższe niż stawka rynkowa stanowi w istocie kredyt, co jest niezgodne z celem zakazu finansowania ze środków banku centralnego i mogłoby podważyć cel wprowadzenia tego zakazu. Ważne jest, aby oprocentowanie konta odzwierciedlało parametry rynkowe, a szczególnie aby skorelować oprocentowanie depozytów z ich terminem zapadalności⁵⁶. Ponadto nieodpłatne świadczenie przez krajowy bank centralny usług agenta skarbowego nie budzi obaw co do finansowania ze środków banku centralnego, o ile są to podstawowe usługi agenta skarbowego⁵⁷.

2.2.5.2 ZAKAZ UPRIWILEJOWANEGO DOSTĘPU

Jako instytucje publiczne krajowe banki centralne nie mogą przyznawać sektorowi publicznemu uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych, chyba że wynika to ze względów o charakterze ostrożnościowym. Ponadto wprowadzane przez krajowe banki centralne zasady dotyczące dopuszczania przez bank centralny wykorzystania instrumentów dłużnych w swoich operacjach, w tym jako zabezpieczeń, nie mogą być stosowane jako środki obchodzenia zakazu uprzywilejowanego dostępu⁵⁸. Ustawodawstwo państw członkowskich w tej dziedzinie nie może ustanawiać takiego uprzywilejowanego dostępu.

⁵⁵ Opinie CON/2009/23, CON/2009/67 i CON/2012/9.

⁵⁶ Zob. m.in. opinię CON/2010/54 i opinię CON/2010/55.

⁵⁷ Opinia CON/2012/9.

⁵⁸ Zob. art. 3 ust. 2 i motyw 10 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 3604/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającego definicję do celów stosowania zakazu uprzywilejowanego dostępu wymienionego w art. 104a [obecnie art. 124] Traktatu (Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 4).

Niniejszy raport koncentruje się na zgodności ustawodawstwa krajowego i zasad przyjętych przez krajowe banki centralne oraz statutów tych banków z zawartym w Traktacie zapisem o zakazie uprzywilejowanego dostępu. Niniejszy raport nie zawiera jednak oceny tego, czy – pod pretekstem względów o charakterze ostrożnościowym – ustawy, rozporządzenia, zasady lub przepisy administracyjne w państwach członkowskich są wykorzystywane do obchodzenia zakazu uprzywilejowanego dostępu. Taka ocena wykracza poza zakres raportu.

2.2.6 JEDNOLITA PISOWNIA EURO

Artykuł 3 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”. W tekście Traktatów we wszystkich oryginalnych językach stosujących alfabet łaciński euro jest konsekwentnie określone w mianowniku liczby pojedynczej jako „euro”. W tekstach zapisywanych alfabetem greckim euro jest pisane jako „ευρώ”, a w tekstach pisanych cyrylicą – jako „евро”⁵⁹. Zgodnie z tą zasadą rozporządzenie Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro⁶⁰ stwierdza jasno, że nazwa wspólnej waluty musi być taka sama we wszystkich językach urzędowych UE, z uwzględnieniem istnienia różnych alfabetów. Tak więc Traktaty wymagają jednolitej pisowni słowa „euro” w mianowniku liczby pojedynczej w całym ustawodawstwie UE i całym ustawodawstwie krajowym, z uwzględnieniem istnienia różnych alfabetów.

Mając na uwadze wyłączną kompetencję UE do ustalania nazwy wspólnej waluty, wszelkie odstępstwa od tej zasady są niezgodne z Traktatami i powinny zostać wyeliminowane. Powyższa zasada dotyczy całości ustawodawstwa krajowego, ale ocena w rozdziale dotyczącym badanego kraju koncentruje się na statucie krajowego banku centralnego oraz przepisach prawnych dotyczących nazwy wspólnej waluty w języku łotewskim.

⁵⁹ „Deklaracja Republiki Łotewskiej, Republiki Węgierskiej i Republiki Malty w sprawie pisowni nazwy jednej waluty w Traktatach” dołączona do Traktatów stwierdza, że: „Nie naruszając ujednoliconej pisowni nazwy jednej waluty Unii Europejskiej, o której mowa w Traktatach, w formie w jakiej nazwa ta jest umieszczona na banknotach i monetach, Łotwa, Węgry i Malta oświadczają, że pisownia nazwy jednej waluty, w tym jej form pochodnych stosowanych w łotewskiej, węgierskiej i maltańskiej wersji językowej Traktatów, nie ma wpływu na obowiązujące zasady języków łotewskiego, węgierskiego i maltańskiego”.

⁶⁰ Dz.U. L 139 z 11.5.1998, s. 1.

2.2.7 INTEGRACJA PRAWNA KRAJOWYCH BANKÓW CENTRALNYCH Z EUROSYSTEMEM

Od momentu wprowadzenia euro przez dane państwo członkowskie przepisy prawa krajowego (w tym w szczególności statuty krajowych banków centralnych, ale także inne akty prawne) uniemożliwiające realizację zadań związanych z Eurosystemem lub przestrzeganie decyzji EBC są niezgodne z wymogiem skutecznego funkcjonowania Eurosystemu. W celu zapewnienia zgodności z Traktatem i Statutem w zakresie zadań związanych z uczestnictwem w Eurosystemie ustawodawstwo krajowe powinno zatem być odpowiednio dostosowane. Zapewnienie zgodności z art. 131 Traktatu wymagało dostosowania ustawodawstwa krajowego przed datą ustanowienia ESBC (w przypadku Szwecji) oraz przed 1 maja 2004 r. lub 1 stycznia 2007 r. (w przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE w tych terminach). Niemniej jednak wymogi ustawowe związane z pełną integracją prawną krajowych banków centralnych z Eurosystemem wchodzi w życie dopiero w momencie rzeczywistej pełnej integracji, tj. w dniu, w którym państwo członkowskie objęte derogacją przyjmuje euro.

Analizie w niniejszym raporcie poddano głównie te obszary, w których przepisy ustawowe mogą utrudniać dostosowanie się banku centralnego do wymogów Eurosystemu. Dotyczy to m.in. przepisów, które mogłyby uniemożliwiać uczestnictwo krajowego banku centralnego w realizacji wspólnej polityki pieniężnej określonej przez organy decyzyjne EBC lub utrudniać prezesowi krajowego banku centralnego wykonywanie obowiązków jako członka Rady Prezesów EBC, albo przepisów, które nie uwzględniają prerogatyw EBC. Analiza wyróżnia cele polityki gospodarczej, zadania, przepisy finansowe, politykę kursową oraz współpracę międzynarodową. Wspomniano również inne dziedziny, w których statuty krajowych banków centralnych wymagają dostosowania.

2.2.7.1 CELE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Pełna integracja krajowego banku centralnego z Eurosystemem wymaga, aby statutowe cele banku były zgodne z celami ESBC określonymi w art. 2 Statutu. Oznacza to m.in., że cele statutowe uwzględniające specyfikę krajową – na przykład postanowienia nakładające obowiązek prowadzenia polityki pieniężnej w ramach ogólnej polityki gospodarczej danego państwa członkowskiego – powinny zostać odpowiednio dostosowane. Ponadto cele dodatkowe krajowego banku centralnego muszą być zgodne i nie mogą naruszać obowiązku wspierania ogólnych polityk gospodarczych w Unii,

mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii ustanowionych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, który to cel sam w sobie nie może naruszać utrzymywania stabilności cen⁶¹.

2.2.7.2 ZADANIA

Zadania banku centralnego państwa członkowskiego, które przyjęło euro, są określane głównie przez Traktat i Statut, z uwagi na status krajowego banku centralnego jako integralnej części Eurosystemu. W celu zapewnienia zgodności z art. 131 Traktatu należy zatem zawarte w statutach krajowych banków centralnych postanowienia dotyczące zadań porównać z odpowiednimi zapisami Traktatu i Statutu, a wszelkie niezgodności usunąć⁶². Dotyczy to każdego przepisu, który po przyjęciu euro i integracji z Eurosystemem utrudniałby realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, a w szczególności przepisów, które nie uwzględniają uprawnień ESBC określonych w rozdziale IV Statutu.

Wszystkie przepisy prawa krajowego dotyczące polityki pieniężnej powinny uznawać, że polityka pieniężna UE to zadanie, które ma być realizowane przez Eurosystem⁶³. Statut krajowego banku centralnego może zawierać postanowienia dotyczące instrumentów polityki pieniężnej. Postanowienia takie powinny być podobne do postanowień zawartych w Traktacie i Statucie, a wszelkie niezgodności powinny zostać usunięte w celu zapewnienia zgodności z art. 131 Traktatu.

W kontekście niedawnych krajowych inicjatyw ustawodawczych związanych z kryzysem na rynkach finansowych EBC podkreśla, że należy unikać zakłóceń w krajowych segmentach rynku pieniężnego strefy euro, ponieważ może to utrudniać realizację wspólnej polityki pieniężnej. Dotyczy to w szczególności udzielania gwarancji państwowych na depozyty międzybankowe⁶⁴.

⁶¹ Opinia CON/2010/30 i opinia CON/2010/48.

⁶² Zob. w szczególności art. 127 i 128 Traktatu oraz art. 3 do 6 i art. 16 Statutu.

⁶³ Pierwsze tiret art. 127 ust. 2 Traktatu.

⁶⁴ Opinia CON/2009/99 i opinia CON/2011/79.

Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, aby przepisy prawa krajowego dotyczące problemów z płynnością doświadczanych przez przedsiębiorstwa i osoby indywidualne, na przykład ich zadłużenia wobec instytucji finansowych, nie miały niekorzystnego wpływu na płynność rynku. W szczególności przepisy te nie mogą naruszać zasady gospodarki wolnorynkowej znajdującej odzwierciedlenie w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, ponieważ mogłoby to zakłócać przepływ kredytu, mieć istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków, a więc niekorzystnie wpływać na realizację zadań Eurosystemu⁶⁵.

Ustawodawstwo krajowe przyznające krajowemu bankowi centralnemu wyłączne prawo emisji banknotów powinno uwzględniać fakt, że po przyjęciu euro wyłączne prawo zatwierdzania emisji banknotów euro będzie miała Rada Prezesów EBC (zgodnie z art. 128 ust. 1 Traktatu i art. 16 Statutu), natomiast EBC i krajowe banki centralne będą miały prawo emisji banknotów euro. Ustawodawstwo krajowe umożliwiające rządowi wywieranie wpływu na decyzje dotyczące m.in. nominałów, produkcji, wielkości emisji i wycofywania banknotów euro musi także zostać uchylone albo uznać uprawnienia EBC w zakresie banknotów euro, zgodnie z przytoczonymi powyżej postanowieniami Traktatu i Statutu. Bez względu na to, jaki jest podział kompetencji między rządami i krajowymi bankami centralnymi w zakresie monet, od momentu przyjęcia euro odpowiednie przepisy muszą uznawać uprawnienia EBC do zatwierdzania wielkości emisji monet euro. Państwo członkowskie nie może uważać pieniądza w obiegu za dług swojego banku centralnego wobec rządu, ponieważ zachwiałoby to koncepcją wspólnej waluty i byłoby niezgodne z wymogami integracji prawnej Eurosystemu⁶⁶.

Jeżeli chodzi o zarządzanie rezerwami walutowymi⁶⁷, państwo członkowskie, które przyjęło euro, ale nie przekazało oficjalnych rezerw walutowych⁶⁸ krajowemu bankowi centralnemu, narusza postanowienia Traktatu. Ponadto prawo osób trzecich (m.in. rządu i parlamentu) do wywierania wpływu na decyzje krajowego banku centralnego w zakresie zarządzania oficjalnymi rezerwami walutowymi jest niezgodne z art. 127 ust. 2 Traktatu. Krajowy bank centralny jest również zobowiązany do przekazania EBC rezerw walutowych w wysokości proporcjonalnej do udziału tego banku centralnego

⁶⁵ Opinia CON/2010/8.

⁶⁶ Opinia CON/2008/34.

⁶⁷ Trzecie tiret art. 127 ust. 2 Traktatu.

⁶⁸ Z wyjątkiem walutowych kapitałów obrotowych, które państwa członkowskie mogą utrzymywać zgodnie z art. 127 ust. 3 Traktatu.

w subskrybowanym kapitale EBC. Oznacza to, że nie może być przeszkód prawnych dla przekazywania rezerw walutowych z krajowego banku centralnego do EBC.

2.2.7.3 PRZEPISY FINANSOWE

Postanowienia finansowe zawarte w Statucie obejmują przepisy dotyczące sprawozdań finansowych⁶⁹, audytu⁷⁰, subskrypcji kapitału⁷¹, przekazywania rezerw walutowych⁷² oraz podziału dochodów pieniężnych⁷³. Krajowe banki centralne muszą mieć możliwość wykonywania swoich obowiązków wynikających z tych postanowień, w związku z czym wszelkie niezgodne przepisy krajowe muszą zostać uchylone.

2.2.7.4 POLITYKA KURSOWA

W ustawodawstwie państwa członkowskiego objętego derogacją może pozostać zapis, że to rząd odpowiada za politykę kursową tego państwa członkowskiego, z przypisaniem roli opiniodawczej bądź wykonawczej krajowemu bankowi centralnemu. W momencie przyjęcia euro przez państwo członkowskie jego ustawodawstwo krajowe musi jednak uwzględniać fakt, że odpowiedzialność za politykę kursową strefy euro została przeniesiona na poziom UE, zgodnie z art. 138 i art. 219 Traktatu.

2.2.7.5 WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

W momencie przyjęcia euro ustawodawstwo krajowe musi być zgodne z art. 6 ust. 1 Statutu, który stanowi, że w dziedzinie współpracy międzynarodowej związanej z zadaniami powierzonymi Eurosystemowi o sposobie reprezentacji ESBC decyduje EBC. Ustawodawstwo krajowe, umożliwiając krajowym bankom centralnym uczestnictwo w międzynarodowych instytucjach walutowych, powinno uzależniać takie uczestnictwo od uzyskania zgody EBC (art. 6 ust. 2 Statutu).

⁶⁹ Art. 26 Statutu.

⁷⁰ Art. 27 Statutu.

⁷¹ Art. 28 Statutu.

⁷² Art. 30 Statutu.

⁷³ Art. 32 Statutu.

2.2.7.6 INNE ZAGADNIENIA

Oprócz powyższych zagadnień, w przypadku niektórych państw członkowskich ustawodawstwo krajowe wymaga dostosowania w jeszcze innych obszarach (m.in. w dziedzinie systemów rozliczeń i systemów płatności oraz w zakresie wymiany informacji).

3 PODSUMOWANIE DOTYCZĄCE ŁOTWY

W okresie referencyjnym od maja 2012 r. do kwietnia 2013 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP na Łotwie wyniosła 1,3%, czyli była wyraźnie niższa od wartości referencyjnej 2,7% przyjętej dla kryterium stabilności cen.

W dłuższym okresie inflacja cen konsumpcyjnych na Łotwie była bardzo zmienna: przez ostatnie dziesięć lat jej stopa średnioroczna wynosiła między -1,2% a 15,3%. Po przystąpieniu Łotwy do UE w 2004 r. inflacja wzrosła i przez kilka lat oscylowała w przedziale 6–7%, po czym w latach 2007 i 2008 mocno przyspieszyła. Zwłaszcza w okresie boomu w drugiej połowie dekady w gospodarce łotewskiej nasilały się oznaki silnego przegrzania i rosła nierównowaga makroekonomiczna. Ponieważ taka sytuacja była nie do utrzymania na dłuższą metę, w 2008 r. gospodarka łotewska pogrążyła się w głębokim kryzysie. W tym roku inflacja HICP osiągnęła najwyższy poziom – 15,3% (średniorocznie), po czym gwałtownie spadła. Obniżyły się ceny konsumpcyjne oraz – jeszcze bardziej – jednostkowe koszty pracy, co pomogło Łotwie odzyskać konkurencyjność cenową i kosztową. Dostosowanie to zakończyło się w 2010 r., kiedy warunki makroekonomiczne się ustabilizowały, a jednostkowe koszty pracy znów zaczęły stopniowo rosnąć. W ostatnich latach na kształtowanie się inflacji wpływały przede wszystkim wahania światowych cen surowców oraz zmiany podatków pośrednich i cen administrowanych. Jeśli chodzi o najnowszy okres, inflacja HICP w ujęciu rok do roku – która najwyższą wartość 4,8% osiągnęła w połowie 2011 r. – na początku 2013 r. nadal malała i w kwietniu wyniosła -0,4%. Jednak spadek ten wiązał się także z wpływem wprowadzonej w lipcu 2012 r. obniżki podatku VAT (o 1 pkt proc., do 21%) oraz niższym wzrostem cen administrowanych od stycznia 2013 r. (wynikającym również ze spadku cen surowców).

Najnowsze dostępne prognozy ważniejszych instytucji międzynarodowych przewidują, że w latach 2013–2014 inflacja wzrośnie i wyniesie w 2013 r. między 1,4% a 1,8%, zaś w 2014 r. między 2,1% a 2,7%. Wartości na 2014 r. są wyższe od średnich dla strefy euro. Bilans czynników ryzyka związanych z prognozami inflacji na nadchodzące lata przechyla się w stronę jej wzrostu. Ryzyko to dotyczy przede wszystkim potencjalnie wyższych cen surowców oraz silniejszego niż obecnie oczekiwany wzrostu kosztów płacowych.

Co do dalszych perspektyw, utrzymanie na Łotwie niskiej inflacji w średnim okresie będzie trudne z uwagi na małe pole manewru istniejące w polityce pieniężnej przy niewielkiej elastyczności kursu nominalnego. Jak pokazuje doświadczenie z okresu boomu 2005–2007, opanowanie krajowej presji cenowej i niedopuszczenie do przegrzania gospodarki może być trudne. Z drugiej strony wzrost inflacji będzie ograniczany przez przeszły spadek konkurencyjności, który także w nadchodzących latach może osłabiać presję inflacyjną. W każdym razie w średnim okresie różnica w stopach inflacji między Łotwą i strefą euro prawdopodobnie jeszcze wzrośnie w związku z procesem nadrobienia dystansu rozwojowego, jako że PKB per capita i poziom cen są na Łotwie wciąż znacznie niższe niż w strefie euro. Jednak dokładne przełożenie tego procesu na inflację trudno jest oszacować. Ogólnie wobec trwającej konwergencji gospodarczej nie można wykluczyć ponownego pojawienia się znacznej presji popytowej. Z uwagi na brak elastyczności kursu nominalnego oraz ograniczone możliwości innych narzędzi polityki antycyklicznej trudno może być przeciwdziałać ponownemu narastaniu nierównowagi makroekonomicznej, w tym powrotowi wysokiej inflacji.

Podsumowując, średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP na Łotwie jest obecnie wyraźnie niższa od wartości referencyjnej. Trwałość konwergencji inflacji budzi jednak pewne obawy.

W dacie ukończenia niniejszego raportu Łotwa jest objęta decyzją Rady UE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu; termin na jego usunięcie wyznaczono na 2012 r. W referencyjnym roku 2012 saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazało deficyt w wysokości 1,2% PKB, czyli wyraźnie poniżej 3-procentowej wartości referencyjnej. Wskaźnik długu publicznego brutto do PKB wyniósł 40,7%, czyli był niższy od 60-procentowej wartości referencyjnej. W 2013 r. wskaźnik deficytu publicznego ma według prognozy Komisji Europejskiej utrzymać się na poziomie 1,2% PKB, zaś wskaźnik długu publicznego – wzrosnąć do 43,2%. Spośród innych czynników fiskalnych, wskaźnik deficytu publicznego w 2012 r. nie przewyższył relacji inwestycji publicznych do PKB. W 2013 r. i następnych latach Łotwa musi osiągnąć postępy w konsolidacji fiskalnej, zgodnie z wymaganiami części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu, oraz ściśle przestrzegać przyjętej ostatnio ustawy o dyscyplinie fiskalnej.

Łat łotewski należy do ERM II od 2 maja 2005 r.; standardowe pasmo wahań wynosi $\pm 15\%$. W momencie przystąpienia do ERM II władze Łotwy jednostronnie

zobowiązały się do utrzymania kursu łata w paśmie wahań $\pm 1\%$ wokół kursu centralnego, co nie nakłada żadnych dodatkowych zobowiązań na EBC. W analizowanym dwuletnim okresie od 17 maja 2011 r. do 16 maja 2013 r. kurs łata utrzymywał się blisko parytetu. Zarówno maksymalne odchylenie w górę od kursu centralnego ERM II, jak i maksymalne odchylenie w dół wyniosło 1,0%. Od końca 2008 r. do stycznia 2012 r. Łotwa była objęta międzynarodowym programem pomocy finansowej o wartości 7,5 mld EUR, kierowanym przez UE i MFW. Między końcem 2008 r. i końcem 2010 r. władze łotewskie wykorzystały w ramach tego programu łącznie 4,5 mld EUR, co pozwoliło zmniejszyć brak odporności finansowej i pomogło w złagodzeniu presji na kurs walutowy. W dwuletnim okresie referencyjnym od maja 2011 r. do maja 2013 r. Łotwa nie skorzystała z pozostałej kwoty 3,0 mld EUR oraz spłaciła przed terminem swoje zobowiązanie wobec MFW. Niemniej jednak, skoro międzynarodowy program pomocy finansowej pomógł także ograniczyć ryzyko związane z brakiem odporności finansowej, mógł też przyczynić się do zmniejszenia ryzyka presji na kurs walutowy. Zmienność kursu łata wobec euro, mierzona jako zannualizowane odchylenie standardowe dziennych zmian procentowych, w analizowanym okresie przeważnie była bardzo niska. Różnica między krótkoterminową stopą procentową a 3-miesięczną stopą EURIBOR przez cały 2011 r. była ujemna, a potem wzrosła do bardzo niskich wartości dodatnich. W dłuższym ujęciu zarówno realny efektywny kurs łata, jak i jego realny dwustronny kurs względem euro były w kwietniu 2013 r. dość bliskie odpowiednich średnich dziesięcioletnich. W bilansie płatniczym Łotwy na połączonym rachunku bieżącym i kapitałowym w latach 2006 i 2007 występował bardzo duży deficyt, przekraczający 20% PKB. Potem w następstwie znacznego obniżenia się popytu krajowego, które doprowadziło do spadku importu, a także w wyniku wzrostu konkurencyjności i silnego odbicia eksportu, deficyt znacznie zmalał, a w 2009 r. na połączonym rachunku bieżącym i kapitałowym wystąpiła bardzo duża nadwyżka – 11,1% PKB. Ta radykalna zmiana wiązała się ze znacznym spadkiem deficytu obrotów towarowych oraz, w mniejszym stopniu, wzrostem nadwyżek w usługach i transferach, a także z przejściową poprawą salda dochodów. Następnie w latach 2011 i 2012 nadwyżka ta zmalała – wyniosła odpowiednio 0,0% i 1,3% – w związku z odbiciem popytu krajowego, zwłaszcza inwestycji, przy silnym wzroście importu, przewyższającym wzrost eksportu. Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Łotwy do początku kryzysu bardzo się pogarszała: od -43,8% PKB w 2003 r. do -82,7% w 2009 r., ale potem się poprawiła i w 2012 r. wyniosła -65,1%. Fakt, że zobowiązania zagraniczne netto tego kraju są wciąż bardzo wysokie, świadczy o znaczeniu wspierania równowagi zewnętrznej w polityce fiskalnej i strukturalnej.

Długoterminowa stopa procentowa wynosiła w okresie referencyjnym od maja 2012 r. do kwietnia 2013 r. średnio 3,8%, czyli była niższa od wartości referencyjnej dla kryterium konwergencji stóp procentowych, wynoszącej 5,5%. W ciągu okresu referencyjnego długoterminowa stopa procentowa malała, w miarę jak poprawiała się sytuacja makroekonomiczna i stan finansów publicznych, rosły ratingi kredytowe oraz – zwłaszcza w drugim półroczu 2012 r. – polepszały się warunki na światowych rynkach finansowych. Na koniec okresu referencyjnego stopa długoterminowa wynosiła 3,2%, czyli była o 0,3 pkt proc. wyższa niż średnia dla strefy euro (oraz 1,6 pkt proc. wyższa od rentowności długoterminowych obligacji skarbowych ze strefy euro o ratingu AAA).

Gdy weźmie się pod uwagę wszystkie czynniki, to choć Łotwa nie przekracza wartości referencyjnych przyjętych dla kryteriów konwergencji, trwałość konwergencji gospodarczej w dłuższym okresie budzi obawy. W przeszłości występowały w tym kraju cykle koniunkturalne o bardzo dużej amplitudzie i wysoka zmienność wskaźników makroekonomicznych, przejawiające się m.in. w poziomie cen i długoterminowych stóp procentowych na Łotwie. W ostatnim okresie Łotwa wprowadziła szereg środków w celu wzmocnienia krajowych ram polityki antycyklicznej. Wejście do unii walutowej pociąga za sobą rezygnację z własnej polityki monetarnej i kursowej, przez co większego znaczenia nabiera wewnętrzna elastyczność i odporność. Zatem trwałość sytuacji gospodarczej zależy od stałej gotowości – zarówno władz, jak i całego społeczeństwa – do dostosowań i wprowadzenia niezbędnych reform i środków w zakresie polityki na rzecz ochrony stabilności makroekonomicznej i konkurencyjności gospodarki.

Stworzenie i utrzymanie na Łotwie warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga prowadzenia polityki gospodarczej ukierunkowanej na zapewnienie ogólnej stabilności makroekonomicznej, w tym trwałej stabilności cen. Jeśli chodzi o nierównowagę makroekonomiczną, w latach 2012 i 2013 Komisja Europejska nie wybrała Łotwy do szczegółowego przeglądu w związku ze sprawozdaniami w ramach mechanizmu ostrzegania. Jednocześnie, ponieważ brak elastyczności nominalnego kursu walutowego ogranicza pole manewru w polityce pieniężnej, konieczne jest, by polityka w innych dziedzinach zapewniła gospodarce środki potrzebne do przewyższania szoków dotyczących ten kraj i zapobiegania ponownemu narastaniu nierównowagi makroekonomicznej. Władze powinny zatem rozważyć możliwości dalszego – w stosunku do tego, co już zostało dokonane od 2009 r. – wzmocnienia dostępnych alternatywnych

instrumentów polityki antycyklicznej. W stworzeniu warunków sprzyjających trwałej stabilności cen oraz pobudzaniu konkurencyjności i wzrostu zatrudnienia pomoże zwłaszcza osiągnięcie postępów w następujących dziedzinach.

Przed wszystkim Łotwa musi kontynuować szeroko zakrojoną konsolidację fiskalną, zgodnie z wymogami paktu stabilności i wzrostu, oraz wdrożyć i stosować ramy fiskalne, które będą uniemożliwiać w przyszłości powrót do polityki procyklicznej. Ważne jest ponadto, by utrwalić poprawę konkurencyjności osiągniętą w ostatnich latach poprzez zapobieganie ponownemu wzrostowi jednostkowych kosztów pracy. Kolejnym istotnym zadaniem jest wdrożenie dalszych środków w dziedzinie reform strukturalnych, ukierunkowanych przede wszystkim na poprawę funkcjonowania rynku pracy, na którym wysokiemu bezrobociu towarzyszy niedopasowanie kwalifikacji i niedobór rąk do pracy w niektórych sektorach.

Choć potencjał dostosowawczy Łotwy był dotąd wysoki, wskaźniki jakości instytucji i zarządzania świadczą o potrzebie dalszych postępów w tej dziedzinie. W bieżących rankingach 27 państw członkowskich UE opracowanych przez różne organizacje międzynarodowe otoczenie biznesowe na Łotwie oceniane jest wprawdzie jako szczególnie korzystne, ale relatywnie słabe ogólne wyniki w zakresie zarządzania wskazują, że pożądane jest wzmocnienie otoczenia instytucjonalnego (więcej informacji w części 4.1, dostępnej w pełnej wersji raportu w języku angielskim). Ponadto szara strefa w gospodarce łotewskiej, choć maleje, nadal jest stosunkowo duża. Słabości te nie tylko oznaczają niższe przychody publiczne, ale także zakłócają konkurencję oraz szkodzą pozycji konkurencyjnej Łotwy i zmniejszają jej atrakcyjność jako miejsca lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, co odbija się długofalowo na inwestycjach i produktywności.

I wreszcie jeśli chodzi o sektor finansowy, zależność znacznej części branży bankowej od depozytów nierezydentów jako źródła finansowania, choć nie jest zjawiskiem nowym, obecnie ponownie się nasila i stanowi poważne ryzyko dla stabilności finansowej. Zagrożeniem dla stabilności finansowej byłoby także ponowne wystąpienie wewnętrznej nierównowagi makroekonomicznej lub nadmierny wzrost akcji kredytowej. Niezwykle ważne jest, by oprócz odpowiedniej polityki mikroostrożnościowej dostępny był także kompleksowy zestaw innych instrumentów polityki, w którym powinny się znaleźć:

- i) środki makroostrożnościowe, analiza bilansu krajowego i testy warunków skrajnych;

ii) odpowiednie mechanizmy finansowania systemu gwarantowania depozytów;
iii) skuteczne narzędzia naprawy, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków;
iv) wzmocniony monitoring w celu wykrycia ewentualnego narastania nierównowagi makroekonomicznej mogącej zagrażać stabilności finansowej, z gotowością do wprowadzenia w razie potrzeby dodatkowych środków; v) najwyższe możliwe standardy w stosowaniu międzynarodowych zasad zapobiegania praniu pieniędzy. Na koniec, na stabilność finansową powinien korzystnie wpłynąć udział Łotwy w jednolitym mechanizmie nadzoru, który ma wejść w życie w 2014 r.

Prawo łotewskie spełnia wszystkie wymagania dotyczące niezależności banku centralnego, zakazu finansowania ze środków banku centralnego i integracji prawnej z Eurosystemem. Dla pewności prawnej warto byłoby jednak przy okazji następnej nowelizacji ustawy o Latvijas Banka wyjaśnić zapis art. 43 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym parlament łotewski sprawuje nadzór nad bankiem centralnym.

