Prefaţă

Relaţiile economice se constituie şi funcţionează în interiorul cadrelor juridice care apar astfel ca determinanţi vitali ai progresului economic, realitatea legislativă şi arhitectura instituţională exercitând o largă influenţă asupra activităţii economice. Adam Smith vedea în *„imperfecţiunile legii şi în incertitudinea modului său de aplicare"* factori semnificativi de întârziere economică[2]. În literatura de specialitate, discuţiile privind relaţia dintre drept şi macroeconomie sunt legate de structurile instituţionale şi legale optime pentru atingerea obiectivelor macroeconomice. Politicile macroeconomice se realizează în limitele procedurilor şi regulilor stabilite instituţional. Principiile şi regulile instituţionale sau instrumentale legate de politicile macroeconomice într-un stat devin în acest fel de domeniul cercetării juridice[3]. În acest context al inter-relaţionării dintre drept şi dezvoltarea economică, rolul băncii centrale şi al armăturii normative în baza căreia îşi desfăşoară activitatea este un element esenţial. La noi, legislaţia instituie o serie de norme de natură a asigura cadrul instituţional pentru realizarea politicii monetare, cum ar fi: consacrarea stabilităţii preţurilor ca obiectiv al politicii monetare, stabilirea prin lege a obligaţiei Băncii Naţionale a României de a stabili şi comunica dobânda de politică monetară, stabilirea prin lege a instrumentelor de politică monetară. Dreptul nu poate intra, însă, în deciziile de fond pentru realizarea politicii monetare. În cadrul acestor reguli, banca are deplina capacitate de a elabora politica monetară şi cele mai adecvate mijloace pentru atingerea obiectivelor. Uneori, în dreptul comparat[4], se mai formulează propuneri în acest sens, care nu sunt, însă, preluate legislativ. Spre exemplu, în Cehia, profesorul Vostatka afirma că *„legea ar trebui să nu mai permită Consiliului de administraţie al Băncii Naţionale a Cehiei să lupte împotriva deflaţiei prin utilizarea devalorizării coroanei".*

Volumul de faţă realizează o analiză de amploare a organizării, a activităţii şi a rolului Băncii Naţionale a României în evoluţia sa instituţională, de la momentul înfiinţării – 1880, până în prezent, oprindu-se asupra principalelor provocări de natură juridică. Cu scopul de a promova o mai bună înţelegere a sarcinilor şi funcţiilor BNR în rândul tuturor celor interesaţi sau implicaţi în viaţa instituţiei, jurişti, economişti, profesori, studenţi, legiuitori etc., volumul aduce în faţa publicului de specialitate juridică şi a publicului în general principalele norme, idei şi dezvoltări interpretative care au modelat de-a lungul timpului cadrul legislativ, doctrinar şi jurisprudenţial aplicabil băncii centrale.

În contextul juridic românesc, interesul pentru aspectele legislative legate de Banca Naţională a României a sporit semnificativ în ultimii ani, amplificând corelativ relevanţa unui demers analitic aprofundat asupra rolului şi funcţiilor specifice ale băncii centrale, inclusiv din perspectiva reglementărilor europene adoptate ca răspuns la criza financiară declanşată în anul 2008, care au conferit autorităţilor naţionale roluri inovative în relaţia cu instituţiile de credit. De aceea, analiza formulării acestui cadru în diferitele sale etape istorice reprezintă, neîndoielnic, un deziderat în scopul oferirii unei imagini de ansamblu asupra dimensiunii juridice, alături de paleta largă de studii istorice şi economice referitoare la banca centrală.

În general, literatura de specialitate abordează banca centrală din perspectiva funcţiilor, responsabilităţilor, puterilor, instrumentelor şi efectelor politicilor sale, şi mai puţin în ceea ce

---

[2] A. Smith, *Lectures on Jurisprudence*, edited by Ronald L. Meek, D.D. Raphael, P. Stein, Oxford University Press, 1978, p. 528.

[3] L. de Amorello, *Macroprudential Banking Supervision & Monetary Policy. Legal Interaction in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 139-141.

[4] M. Pernica, *Legal Aspects of Decision-Making on the Central Bank's Primary Objective*, prezentare susţinută în cadrul Conferinţei Internaţionale de Management, ed. a 11-a, „The Role of Management in the Economic Paradigm of the XXIst Century", 2-4 Noiembrie 2017, Bucureşti, România.

priveşte organizarea sa intrinsecă, poziţia în peisajul administrativ românesc şi interpretarea cadrului juridic aplicabil acesteia. Analizele de natură pur juridică privind activitatea Băncii Naţionale se regăsesc într-o manieră fragmentată în literatura de specialitate, ceea ce nu facilitează o înţelegere aprofundată de către mediul juridic românesc a principiilor specifice care guvernează activitatea acesteia, astfel că dimensiunea juridică a băncii centrale se dovedeşte a fi de multe ori insuficient cunoscută. Din acest motiv, în jurisprudenţa instanţelor de drept comun şi a Curţii Constituţionale se regăsesc o serie de decizii privind Banca Naţională susceptibile de serioase critici.

Scopul acestui volum este să ofere o prezentare generală a regimului juridic al Băncii Naţionale a României, încercând clarificarea unor dificultăţi doctrinare şi furnizarea unor soluţii bazate pe delimitarea locului şi rolului băncii centrale în ordinea juridică românească şi europeană. Din punct de vedere substanţial, lucrarea aduce contribuţii şi abordări originale pe marginea a numeroase elemente de dificultate juridică, propunându-şi să ofere clarificările necesare unor confuzii juridice existente la nivel doctrinar şi jurisprudenţial, confirmând linii teoretice de argumentare sau formulând texte *de lege ferenda* în scopul îmbunătăţirii cadrului de reglementare. Din perspectivă juridică, lucrarea abordează de o manieră aprofundată organizarea şi rolul Băncii Naţionale, punând la dispoziţia cititorilor o imagine integratoare asupra cadrului legislativ care guvernează banca centrală, luând în considerare atât funcţia acesteia de bancă centrală, cât şi competenţele de autoritate de supraveghere şi de rezoluţie. Pentru toate aceste trei mari paliere de acţiune, sarcinile şi atribuţiile Băncii Naţionale a României sunt observate în lumina calităţii acesteia de membru al Sistemului European al Băncilor Centrale, cartea realizând în paralel, acolo unde este oportun, o analiză detaliată a cadrului juridic european în materie, precum şi abordări comparative cu Banca Centrală Europeană şi cu alte bănci centrale naţionale din Uniunea Europeană.

Compatibilitatea legislaţiei naţionale, inclusiv a statutului băncii centrale, cu legislaţia Uniunii Europene a fost una dintre condiţiile aderării României la Uniunea Europeană. Art. 2 din Actul privind condiţiile de aderare a Republicii Bulgaria şi a României şi adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană, anexat la Tratatul de aderare a României şi Bulgariei la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005, ratificat prin Legea nr. 157/2005, prevede: *„De la data aderării, dispoziţiile tratatelor originare şi actele adoptate de instituţii şi de Banca Centrală Europeană înainte de aderare sunt obligatorii pentru Bulgaria şi România şi se aplică în aceste state în condiţiile stabilite prin aceste tratate şi prin prezentul act”.* De asemenea, art. 131 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene arată: *„Fiecare stat membru asigură compatibilitatea legislaţiei sale interne, inclusiv a statutului băncii sale centrale naţionale, cu tratatele şi cu Statutul SEBC şi al BCE”.*

Pluralismul constituţional afectează banca centrală într-o măsură mai mare decât restul administraţiei publice, având în vedere consacrarea expresă a principiilor construcţiei instituţionale la nivelul tratatelor europene, asigurând locul Băncii Naţionale a României printre băncile centrale moderne ale lumii. Avem în vedere, în principal, principiul independenţei băncii centrale, manifestat în toate sub-elementele acestuia: instituţional, funcţional, personal şi financiar. Dacă prin constituţionalism, în general, înţelegem protecţia împotriva abuzului în exercitarea puterii publice[5], atunci cea mai clară aplicare a constituţionalismului în planul politicii monetare o constituie legislaţia prin care se restricţionează autoritatea guvernului în acest domeniu. În conturarea designului instituţiilor responsabile cu realizarea politicii monetare, limitarea capacităţii guvernamentale de a interveni în aspecte de politică monetară

[5] G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, 2004, p. 117. Cu privire la evoluţia constituţionalismului, a se vedea G. Rebuffa, *Costituzioni e costituzionalismi*, Torino, 1990.

este un principiu general acceptat în sistemele democratice[6]. De aceea, situaţia din ultimii ani, în care au fost iniţiate diferite amendamente ale Statutului Băncii Naţionale de natură să conducă la instabilitatea cadrului legislativ de organizare a băncii centrale, a format obiectul unor critici clare din partea instituţiilor europene. Atât în rapoartele de convergenţă, cât şi în avizele Băncii Centrale Europene s-a subliniat necesitatea asigurării unui cadru legal stabil de organizare a băncii centrale, aducerea unor amendamente repetate şi frecvente acestui cadru nefiind compatibilă cu principiul certitudinii juridice, continuităţii şi coerenţei, cu impact asupra independenţei sale funcţionale[7]. Aşadar, putem spune că, deşi independenţa băncii centrale pare adesea un subiect închis, totuşi, după cum spunea profesorul de drept public şi financiar Gaston Jeze *„pe pragul băncii de emisiune ar trebui să păzească un arhanghel cu sabia în mână, pentru ca statul să nu poată pătrunde în bancă"*, întrucât *„marele pericol pentru băncile de emisiune nu constă în relaţiunile lor cu publicul, ci în relaţiunile lor cu statul"*, în cuvintele marelui economist Paul Leroy-Beaulieu.

Volumul de faţă apare înaintea unui moment de reformă legislativă pentru Banca Naţională a României, în considerarea viitoarei participări la zona euro şi la cuprinzătorul proiect al Uniunii Bancare. Anterior acestui moment, cadrul legislativ de organizare şi funcţionare a băncii centrele trebuie revizuit pentru a asigura deplina compatibilitate cu prevederile Tratatului privind funcţionarea Uniunii Europene şi ale Statutului Sistemului European al Băncilor Centrale şi al Băncii Centrale Europene. Astfel, devine cu atât mai utilă existenţa unei lucrări extinse înfăţişând într-un plan sistematic dezvoltarea principiilor de funcţionare a băncii centrale. Atât dezvoltarea economică, cât şi cadrul instituţional sunt în substanţa lor concepte mobile, mereu în transformări datorate schimbărilor de politici sau contextelor legislative. Tot aşa, fără îndoială, criteriile unei bănci centrale moderne vor continua să evolueze. Sarcina celor care iau parte în orice formă la viaţa băncii centrale, economişti, jurişti, legislatori, observatori, este de a încerca menţinerea în permanenţă a unei legislaţii optime pentru banca centrală, în concordanţă cu bunele practici sau cu standarde internaţionale, aşa cum sunt acestea conturate la un moment dat, cu adaptarea construcţiei instituţionale mediului juridic şi constituţional românesc. Dacă este vitală, în general, înţelegerea modului în care juriştii contribuie la construirea unui mediu de afaceri sustenabil, *mutatis mutandis,* acelaşi lucru este întru-totul valabil şi pentru Banca Naţională a României, la succesul şi imaginea căreia juriştii săi aduc în fiecare zi o contribuţie poate mai puţin vizibilă, dar esenţială.

Alexandru Nicolae Păunescu
Director
Direcţia Juridică
Banca Naţională a României

[6] A. Drazen, *Central bank independence, democracy and dollarization*, Journal of Applied Economics, vol. V, no. 1, 2002, p. 11.

[7] Avizele BCE CON/2007/14 cu privire la un proiect de lege de modificare a Legii privind Banca Centrală a Ungariei, CON/2008/83 cu privire la un proiect de lege de modificare a Legii Băncii Centrale a Ungariei, CON/2011/91 privind Banca Lituaniei, CON/2011/104 privind Banca Naţională a Ungariei, CON/2013/56 cu privire la noul cadru ungar integrat de supraveghere.

Cuvânt-înainte

Statutul modern al băncilor centrale le conferă acestora un rol cardinal în paradigma politicilor publice de asigurare a stabilităţii financiare. Cartea domnului Adrian Dumitrescu-Pasecinic reprezintă un studiu cuprinzător şi meticulos al regimului juridic al Băncii Naţionale a României de la înfiinţarea acesteia – acum aproape un secol şi jumătate – şi până în prezent, când instituţia ocupă o poziţie fundamentală în sistemul economic românesc. Probabil că tocmai transformarea structurală şi funcţională care a făcut din banca centrală românească, în ultimele decenii, un actor esenţial pentru stabilitatea monetară în economia naţională ridică miza ştiinţifică a lucrării de faţă. Ea nu cuprinde doar o monografie clasică, scrisă în buna tradiţie a descrierilor exhaustive şi liniare de parcurs instituţional, ci şi o colecţie consistentă de analize ale unor chestiuni problematice de certă actualitate, un complement necesar pentru corecta înţelegere a unei complicate arhitecturi organizaţionale şi a preocupărilor care o vizează în prezent.

Deşi supusă *disclaimer*-ului neangajării instituţionale, firesc pentru oricare dintre poziţiile profesionale ocupate de autor în decursul carierei sale – în cadrul Băncii Naţionale a României, al Autorităţii Bancare Europene şi, actualmente, al Comisiei Europene –, cartea este scrisă inevitabil de pe poziţia de *insider* a unui practician cu experienţă şi cu preocupări constante pentru cercetare şi publicistica de specialitate. Participarea recentă a domnului Adrian Dumitrescu-Pasecinic la Programul de Cercetare Juridică al Băncii Centrale Europene, precum şi publicaţiile sale din ultimii ani în revistele internaţionale de specialitate (*Journal of International Banking Law and Regulation, Journal of Banking Regulation, Yearbook of European Law*), dar şi în cele naţionale (*Dreptul, Revista Română de Drept al Afacerilor*) justifică premisele faste de la care a pornit acest demers.

Constatând că analizele juridice privind statutul şi activitatea Băncii Naţionale a României se regăsesc doar într-o manieră fragmentată în literatura de specialitate din ţară, ceea ce face dificilă înţelegerea aprofundată de către comunitatea juridică din România a principiilor şi regulilor specifice care guvernează banca centrală, precum şi a contextului complex în care aceasta acţionează, dificultăţi care antrenează riscul unor derapaje jurisprudenţiale la nivelul instanţelor judecătoreşti şi al Curţii Constituţionale, Adrian Dumitrescu-Pasecinic îşi propune un studiu integrat, diacronic şi sincronic, al dimensiunii juridice a băncii centrale, din perspectiva dreptului naţional şi din cea a dreptului Uniunii Europene.

Cartea se situează la intersecţia dintre dreptul public „pur" (pentru că abordează probleme de drept constituţional, drept administrativ, chiar drept penal) şi dreptul privat „publicizat" (întrucât analizează teme specifice dreptului organizaţiilor sau dreptului contractelor), fiind – în partea sa dedicată statutului juridic actual al băncii centrale – puternic amprentată de sistemul dreptului Uniunii Europene. Această „falsă" interdisciplinaritate (pentru că autonomia infra-disciplinară este, în general, un non-sens sistemic) este dublată de o interdisciplinaritate autentică, prin notele de economie sau politică pe care autorul le adaugă analizei sale. În fond, Banca Naţională a României, la fel ca orice bancă centrală modernă, este înainte de toate o instituţie publică economică ce se doreşte a fi situată la adăpost de influenţe politice, iar dreptul este cel mai în măsură să asigure această protecţie.

Perspectiva analizei statutului juridic al Băncii Naţionale a României este construită în jurul triplului rol pe care aceasta îl joacă în prezent, de bancă de emisiune, bancă centrală şi autoritate administrativă autonomă de specialitate, având în centru obiectivul stabilităţii monetare. Constatând tendinţa de publicizare a dreptului bancar (sau, mai exact, analizând segmentul dreptului bancar care ţine în special de dreptul public), autorul pledează pentru promovarea mecanismelor juridice care protejează independenţa funcţională a băncilor centrale moderne, necesară în asigurarea stabilităţii financiare. În mod particular, independenţa Băncii Naţionale a României este privită ca fiind balansată de integrarea sa în arhitectura

Sistemului European al Băncilor Centrale, un *safety net* care – aparent paradoxal – o apără împotriva diverselor tentative de limitare, directă sau indirectă, a statutului său de independenţă, calificată ca fiind nu una absolută, ci una de nivel înalt.

Adrian Dumitrescu-Pasecinic nu alege poziţia comodă a unei lucrări descriptive neangajante, cu toate că subiectul s-ar fi pretat (şi) la o asemenea abordare. Depăşind înregistrarea ca atare a prealabilului teoretic din literatura de specialitate – pe care îl sistematizează –, acesta nu ezită să exprime tranşant puncte de vedere, fie că se alătură unor idei deja exprimate de alţi autori, selectând argumentele lor forte, fie că ajunge să le critice şi să exprime contra-idei proprii, fie că – ceea ce conferă originalitate cărţii – avansează argumente în soluţionarea unor probleme pe care le analizează în premieră în literatura juridică din România.

În calitate de coordonator al tezei de doctorat care stă la baza unei părţi consistente a cărţii de faţă, îmi permit să remarc contribuţiile autorului la clarificarea unor chestiuni precum (i) natura juridică de autoritate administrativă autonomă a Băncii Naţionale a României, văzută ca parte a sferei puterii executive, (ii) problema constituţionalizării băncii centrale, instrument care i-ar consolida acesteia poziţia în structura instituţională a statului, (iii) fundamentarea teoretică a principiului independenţei băncii centrale, în special recurgând la teoria independenţei, aşa cum este dezvoltată de Banca Centrală Europeană în avizele sale, (iv) problemele de ordin instituţional privind regimul juridic al Guvernatorului şi al Consiliului de administraţie al Băncii Naţionale a României, regimul actelor administrative emise de Banca Naţională a României în exercitarea atribuţiilor sale, regimul juridic al patrimoniului Băncii Naţionale a României sau poziţia Băncii Naţionale a României în colectarea şi gestionarea informaţiilor privind incidentele de plată şi riscul de credit, (v) raportul dintre obiectivul primar al Băncii Naţionale a României (stabilitatea preţurilor) şi obiectivul său „secundar" (stabilitatea financiară), cu o privire specială, după aderarea României la Uniunea Europeană, asupra clarificării riscului de neconstituţionalitate legat de atribuţia Băncii Naţionale a României de realizare a politicii monetare, (vi) exercitarea atribuţiilor de emisiune monetară, cu referire particulară la ipoteza introducerii monedei euro în România, precum şi la tendinţa de limitare a utilizării numerarului şi perspectiva emiterii unei *central bank digital currency*, (vii) proprietatea rezervelor internaţionale deţinute sau administrate de băncile centrale naţionale ale statelor membre, faţă de recentele dispute interne pe acest subiect, (viii) imunităţile băncilor centrale şi ale personalului acestora, care asigură protecţia împotriva riscului de a răspunde pentru deciziile economice adoptate în exercitarea atribuţiilor lor, (ix) calitatea Băncii Naţionale a României de împrumutător de ultimă instanţă al sistemului bancar, pentru acoperirea nevoilor de lichiditate în situaţii de urgenţă, mai ales în contextul politicilor europene de *quantitative easing,* (x) problema participării băncilor centrale din statele membre non-euro la proiectul *Analytical Credit Dataset*, privită ca aflându-se în tensiune cu dispoziţiile Tratatului privind funcţionarea Uniunii Europene, (xi) statutul juridic al Comitetului Naţional pentru Supravegherea Macroprudenţială şi (falsa) problemă a recomandărilor sale „obligatorii" sau (xii) provocările constituţionale ale aderării la Uniunea Bancară Europeană. Aceste teme sunt tot atâtea motive pentru care lectura cărţii este ferm recomandată oricărui cititor interesat de dimensiunea juridică a sistemului bancar.

Dacă Adrian Dumitrescu-Pasecinic îşi poziţionează lucrarea în contextul cercetării relevante la nivel internaţional, tocmai pentru că realizează prima analiză complexă a statutului juridic al Băncii Naţionale a României după aderarea României la Uniunea Europeană, care plasează banca centrală în structura sofisticată a noii arhitecturi europene de supraveghere bancară, mie îmi face plăcere să aşez această carte pe unul dintre rafturile tinerei biblioteci a *Centrului pentru Dreptul Afacerilor Timişoara*, loc al întâlnirii virtuale a celor preocupaţi de interacţiunea dintre economie şi drept.

Prof. univ. dr. Lucian Bercea
Decanul Facultăţii de Drept a Universităţii de Vest din Timişoara

Introducere

Monumentalitatea faţadei principale a clădirii Palatului Vechi al Băncii Naţionale a României este subliniată prin distribuirea a patru statui în ediculele ce flanchează axele pavilioanelor de colţ, realizate de Ion Georgescu (figurile feminine), respectiv Ştefan Ionescu Valbudea (figurile masculine). Este vorba despre personificarea *Justiţiei* (tipul *Themis*) şi Comerţului (Mercur/Hermes, tipul roman) în pavilionul din strada Lipscani/strada Carada, respectiv Agriculturii (Ceres/Demeter *Sitó*) şi Industriei (Vulcan/Hephaistos, tipul *dieu forgeron*)[8]. Prezenţa pe pavilionul de sud-vest al faţadei a statuii zeiţei Justiţiei (fig. 1) evocă recunoaşterea la nivel simbolic a rolului fundamental pe care ştiinţa dreptului îl are în realizarea activităţii Băncii Naţionale a României, normele, instrumentele şi instituţiile, sistemul juridic în general reprezentând un determinant fundamental al creşterii economice[9].

Fig. 1 – personificarea *Justiţiei* (tipul *Themis*)
(Palatul Vechi al Băncii Naţionale a României)

La nivel fundamental, legea, banii şi libertatea trebuie să fie în armonie, legea garantând libertatea individului de a lua decizii libere, dar definind domeniul şi limitele acţiunilor şi alegerilor sale legate de bani esenţiale pentru crearea unei pieţe libere în beneficiul întregii societăţi[10]. Încă din 1360, Nicolas Oresme, episcop de Lisieux şi sfetnic al lui Charles al V-lea,

---

[8] R. Cîrjan, *Arhitectura Palatului Vechi*, în M. Isărescu (coord.), S. Mariţiu, R. Cîrjan, *Palatele Băncii Naţionale a României*, vol. I Palatul Vechi, 2012, p. 102.

[9] D. Rodrik, A. Subramanian, F. Trebbi, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development*, IMF Working Paper Series, November 2002, p. 1.

[10] Y. Mersch, *Law, money and market: the legal dimension of monetary policy*, Discurs ţinut la Reuniunea Clubului de Informare, Luxemburg, 31 mai 2014.

regele Franţei, iniţiator al unei reforme monetare extinse, ajunsese la înţelegerea că banii trebuie să fie la fel de solizi ca legea şi la fel de stabili ca o lege a naturii (*moneta debt esse quasi quaedam lex et quaedam ordinacio firma*)[11].

Legătura dintre lege, bani şi funcţionarea pieţelor libere şi-a găsit expresia cea mai clară în şcoala ordoliberală dezvoltată în Germania anilor 1930. Concepută la Universitatea din Freiburg de Walter Eucken şi Franz Boehm, teza centrală a ordoliberalismului era că o economie de piaţă stabilă şi funcţională are nevoie de un cadru legal şi instituţional puternic. În viziunea ordoliberală, rolul statului este de a crea un cadru în care să se desfăşoare procesele concurenţiale ale pieţelor, dezlegând „mâna invizibilă", dar legând-o cât mai ferm la lege.

Alfred Müller-Armack, lider ordoliberal, făcea apel la o sinteză, o sinergie între piaţă şi stat în cadrul căreia statul să renunţe la orice formă de control care ar contraveni economiei de piaţă, utilizând doar acele modalităţi de control concordante cu ordinea pieţei („marktkonform"). „O sinteză este posibilă numai cu o formă de control care, atât în ansamblul său, cât şi cu fiecare măsură individuală, se concentrează pe sprijinirea, chiar îmbunătăţirea economiei de piaţă"[12]. Ce însemna acest principiu pentru politica monetară? Walter Eucken[13], lider al ordoliberalismului şi al Şcolii de la Freiburg, enunţa următoarele principii de politică guvernamentală. Mai întâi, politicile guvernamentale ar trebui să urmărească dizolvarea grupurile de putere economică sau să le limiteze acţiunile. În al doilea rând, politicile statale ar trebui să se limiteze la formularea *cadrului* ordinii economice, dar să nu controleze *procesele* economice. În timp ce primul principiu direcţionează acţiunea statală în sensul dizolvării concentrărilor de putere economică în interiorul sistemului financiar, al doilea principiu solicită statului să stabilească o ordine monetară care să nu implice nicio intervenţie a statului în procesul economic, orice intervenţie guvernamentală în procesele economice din sfera monetară fiind excluse. Ca excepţie, potrivit lui Alexander Rüstow[14] şi Wilhelm Röpke[15], sunt acceptabile intervenţiile liberale, adică cele care nu afectează libera formare a preţurilor, fiind astfel „marktkonform", întrucât nu desfiinţează mecanismul preţurilor şi auto-controlul pieţelor, ci devin asimilate de acestea. Politicile de rată a dobânzii practicate de băncile centrale din toată lumea nu sunt altceva decât intervenţii în procesele pieţelor, indiferent că sunt realizate de bănci centrale independente sau dependente[16].

Walter Eucken[17] sublinia că rolul banilor este de amploare, întrucât ordinea economică şi ordinea monetară sunt interdependente. Stabilitatea unităţii de cont este o chestiune centrală în problema de ansamblu. Integrarea sistemului monetar în echilibrarea mecanismului economic ar forma baza stabilităţii proceselor economice.

În ceea ce priveşte structura sistemului financiar, opiniile lui Eucken[18] simpatizau, în general, cu ideea lui Irving Fisher („Chicago Plan") privind separarea strictă între activitatea de

---

[11] N. Oresme, *Traité de la première invention des monnaies,* cca. 1355.

[12] A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, 1947, p. 90, citat în J. Bibow, *Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War*, The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper no. 406, 2004, p. 13.

[13] W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen, Zürich, 1952.

[14] A. Rüstow, *Liberale Interventionen*, in: Stützel, W. u. a. (Hrsg.) Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, [1932] 1981, Stuttgart, New York.

[15] W. Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Erlenbach, 1942; Wilhelm Röpke, *Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Analyse und Kritik*, Stuttgart, Kohlhammer, 1950.

[16] J. Bibow, *Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War*, The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper no. 406, 2004, p. 14.

[17] W. Eucken, *Grundlagen der Nationalökonomie*, Berlin, Springer, 1940.

[18] W. Eucken, *Über die Verstaatlichung der Privaten Banken*, 1946 in W. Oswalt (Hrsg.) *Ordnungspolitik von Walter Eucken*, Münster, LIT Verlag, p. 38-58.

creditare şi creaţia monetară, dar nu agrea faptul că aceasta ar face creaţia monetară complet dependentă de banca centrală şi, prin urmare, indirect de stat[19]. Într-un raport nepublicat, „Despre naţionalizarea băncii centrale", Eucken[20] îşi expunea ideile despre modul de integrare a băncii centrale în sistemul de control statal, comparând două soluţii opuse.

Pe de o parte, un exemplu de bancă centrală extrem de independentă îl găsea în Legea Băncii Germane din 1924. În ciuda avantajului de blocare a finanţării deficitelor bugetare de către banca centrală, Eucken respingea acest model pe motiv că „o bancă centrală mult prea independentă şi slab controlată se încadrează cu dificultate în structura statului. Aceasta va fi tentată să se poziţioneze în opoziţie cu politica economică generală a statului. Un «pluralism» se va dezvolta cu uşurinţă, periclitând unitatea politicii statale". De cealaltă parte, exemplul se găsea în tendinţele de naţionalizare (spre exemplu, în Anglia) care ar integra banca centrală în aparatul de stat. Eucken era în favoarea unei soluţii intermediare, în care banca centrală să îşi păstreze caracterul de poziţie autonomă, dar să îşi primească statutul de la stat şi să fie supusă unui „control de stat precis determinat, care să facă imposibilă realizarea de către banca centrală a unei politici economice contrare statului". Echilibrul de putere între Trezorerie şi banca centrală este aşadar de o importanţă vitală.

În planul ordinii concurenţiale subliniate în marea carte a lui Walter Eucken, „*Grundsätze der Wirtschaftspolitik*" sau „*The Principles of Economic Policy*", stabilitatea monetară ocupă o poziţie proeminentă între principiile constitutive, adică principiile constituţiei economice: „Toate eforturile de a face din ordinea concurenţială o realitate sunt fără sens fără asigurarea unui anumit nivel de stabilitate monetară. Politica monetară are astfel întâietate pentru ordinea concurenţială"[21]. Este sarcina politicii monetare de a menţine mecanismul de cârmă al pieţei în stare de funcţionare, în interesul societăţii, prin asigurarea stabilităţii monetare. Ideea lui Eucken de primat al politicii monetare şi astfel al stabilităţii preţurilor ca fundaţie a unei economii de piaţă funcţionale stă în centrul uniunii monetare europene. Walter Eucken şi Şcoala de la Freiburg au fost sursa de inspiraţie pentru mulţi economişti şi bancheri centrali care au insistat neîncetat cu privire la importanţa stabilităţii ca o condiţie *sine qua non* pentru o monedă unică de succes[22].

Tradiţia ordoliberală reprezentată de Walter Eucken şi Şcoala de la Freiburg a avut o influenţă substanţială în modelarea ordinii economice în Germania de după război, subliniind importanţa concurenţei de piaţă şi a monedei stabile. În domeniul monetar aceasta şi-a găsit expresia în înfiinţarea Bundesbank ca o instituţie independentă dedicată menţinerii valorii monedei. Jumătate de secol mai târziu, aceleaşi principii au stat la baza creării monedei euro ca monedă unică şi stabilă pentru Europa. Ideea lui Walter Eucken despre primatul stabilităţii monetare ca bază indispensabilă pentru o economie de piaţă funcţională a trecut testul timpului. Băncii Centrale Europene i-a fost conferit obiectivul primar de asigurare a stabilităţii preţurilor. De asemenea, în anii 1990 în multe jurisdicţii din lume au fost adoptate legislaţii pentru a face băncile centrale independente şi a le ţine responsabile de un mandat clar privind stabilitatea[23]. Stabilitatea monetară este la baza unei economii de piaţă şi a unei societăţi libere.

---

[19] J. Bibow, *Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War*, The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper no. 406, 2004, p. 15.

[20] W. Eucken, *Über die Verstaatlichung der Notenbank*, unveröffentlichtes Gutachten, Walter Eucken Archiv, Frankfurt a.M., 1946, citat în J. Bibow, *Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War*, The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 406, 2004, p. 15-16.

[21] W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik,* 1952.

[22] O. Issing, Member of the Executive Board of the European Central Bank, *On the primacy of price stability,* Prager-Frühlings-Vortrag Liberální Institut, Prague, 10 June 2004.

[23] *Ibidem.*

Aşadar, nu este o simplă sarcină tehnică a bancherilor centrali, ci este o *valoare constituţională,* ca o pre-condiţie pentru urmărirea altor obiective economice şi pentru încrederea publică şi o democraţie stabilă. Stabilitatea preţurilor merită, într-adevăr, locul proeminent ca obiectiv al Uniunii, în spiritul ideilor lui Walter Eucken[24]. Primatul stabilităţii preţurilor nu înseamnă că acest obiectiv poate fi lăsat doar în sarcina băncilor centrale singure. Politica monetară trebuie să fie completată de un mediu macroeconomic sănătos şi de structuri microeconomice funcţionale. În acest sens, stabilitatea preţurilor este la baza ordinii concurenţiale de piaţă şi împletită cu însăşi substanţa unei societăţi libere[25].

Tradiţia ordoliberalismului german, respingând atât noţiunea de „laissez-faire" a liberalismului clasic din secolul al XIX-lea, cât şi planificarea centralizată asociată socialismului, caută o a treia cale care să privilegieze rolul statului şi al constituţiei în ordonarea economiei, considerând intervenţia statului în economie ca fiind necesară tocmai pentru asigurarea libertăţii pieţei. Pentru aceasta, statul trebuie să rămână neutru, dar proactiv, liber de influenţele din partea grupurilor de interese sau a partidelor politice[26], şi destul de puternic pentru a preveni ca vreun grup socio-economic să devină dominant, distorsionând structura politico-economică. Respingerea ordoliberală a conceptului de piaţă auto-reglementată îşi găseşte expresia perfectă în teoria „statului puternic într-o economie liberă"[27]. Statul asigură ordinea de bază în economie şi rămâne o forţă activă, dar cu respectarea principiilor pieţei, acţionând ca un „gardian al ordinii concurenţiale"[28]. Acest lucru necesită, totodată, ca economia de piaţă să fie ferită de preluări electorale, protejând aparatul guvernanţei economice de forţe politice ostile. Puterea politică trebuie, aşadar, să fie strict circumscrisă de o „constituţie economică" păzită de instituţii independente puternice, cum ar fi curtea constituţională, comisiile anti-trust sau banca centrală independentă. În acest sens, ideile ordoliberale au exprimat dimensiunea economică a ceea ce Jan-Werner Müller[29] numea „democraţie ordonată (*constrained democracy*)". De asemenea, ordoliberalismul împărtăşeşte o serie de convingeri cu neoliberalismul american asociat Şcolii de la Chicago, în special concepţiile cu privire la libertatea pieţei şi stabilitatea monetară[30].

În contextul tezei privind legătura funcţională dintre ordinea economică şi cea juridică, conceptul de „constituţie economică" este în mod proeminent legat de ordoliberalism, statul garantând cadrul juridic pentru o economie de piaţă liberă şi competitivă[31]. Potrivit tradiţiei politice ordoliberale, economia trebuie structurată în avans conform unui set de principii fundamentale şi aranjamente instituţionale. Într-un sens restrâns, noţiunea de constituţie economică se referă exclusiv la acele elemente ale ordinii economice care sunt codificate în constituţia formală a unui stat. În sens larg, noţiunea de constituţie economică acoperă întregul set de principii, norme şi instrumente fundamentale, de nivel constituţional sau infra-constituţional, care permit unui stat să îşi structureze şi să îşi reglementeze economia, principiile constituţionale fundamentale şi la aranjamentele instituţionale care pot fi relevante pentru administrarea economiei[32]. În acest sens, constituţia economică nu se identifică doar cu

---

[24] *Ibidem.*

[25] *Ibidem.*

[26] P. Manow, *Ordoliberalismus als ökonomische Ordnungstheologie*, Leviathan 29 (2), 2001, pp. 179-198.

[27] W. Bonefeld, *The Strong State and the Free Economy*, London: Rowman & Littlefield International, 2017.

[28] W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Stuttgart: UTB, 2004 [1952].

[29] J.-W. Müller, *Contesting Democracy*, Yale University Press, 2011.

[30] M.A. Wilkinson, H. Lokdam, *Law and Political Economy*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 7/2018, London School of Economics and Political Science Law Department, p. 8.

[31] S. Frerichs, *The Rule of the Market: Economic Constitutionalism Understood Sociologically*, in *Sociological Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2017, pp. 245-246.

[32] P. Van Cleynenbreugel, *Member States in the EU Economic Constitution: Rule of Law Challenges and Opportunities*, Legal Issues of Economic Integration 46, no. 4/2019, p. 331, şi cartea citată acolo T.Prosser, *The*

acele secţiuni din constituţiile juridice care se referă la economie şi nu se limitează la normele de grad înalt în ierarhia normelor care reglementează economia[33].

Şcoala de gândire ordoliberală a influenţat formularea proiectului european de integrare economică în momentele iniţiale. Tratatele fondatoare ale Uniunii Europene au creat un cadru constituţional economic care să permită economiilor diversificate (capitaliste) ale statelor membre să se dezvolte şi să se apropie din ce în ce mai mult. Cuprinzând o bază constituţională pentru orientările de politică economică, Tratatele încorporează nucleul unei constituţii economice europene[34]. Comisia Europeană şi Curtea Europeană de Justiţie implementând dispoziţiile Tratatelor au modelat constituţia economică europeană.

În sfera conceptului de constituţie economică, setul de legi şi convenţii care creează şi definesc autoritatea publică asupra monedei este desemnat în doctrină prin noţiunea de „constituţie monetară"[35]. Friedman vorbeşte de necesitatea unei „constituţii monetare care să ia forma regulilor de înfiinţare şi delimitare a puterilor conferite băncii centrale"[36]. La nivel european, administraţia integrată în domeniu a luat forma Sistemului European al Băncilor Centrale, din care BNR este parte integrantă. După cum arăta Tommaso Padoa-Schioppa, „esenţa unei uniuni monetare este instituţională, nu economică. Este faptul că responsabilitatea pentru deciziile monetare s-a mutat la o singură instituţie în loc să fie încredinţată unei pluralităţi de bănci centrale"[37].

La nivel naţional, proiectarea şi dezvoltarea cadrului instituţional al băncilor centrale din statele membre UE, parte a edificiului administrativ al acestor state, dar care în acelaşi timp joacă un rol crucial în realizarea obiectivelor economice ale Uniunii, porneşte de la setul de norme europene care stabilesc principiile de bază pentru organizarea şi funcţionarea băncilor centrale naţionale în Uniunea Europeană: obiectivul fundamental de asigurare a stabilităţii preţurilor, misiunile de bază ale SEBC, independenţa şi interdicţia de finanţare monetară.

Banca Naţională a României este fără îndoială o bancă centrală modernă. Criteriile esenţiale menţionate în literatura de specialitate pentru o bancă centrală modernă[38] sunt îndeplinite de cadrul legislativ al băncii centrale, datorită aderării României la Uniunea Europeană şi calităţii BNR de membru al Sistemului European al Băncilor Centrale. Astfel, cadrul naţional şi european asigură interdicţia statului de a solicita credite de la banca centrală, obiectivul fundamental al băncii centrale este clar identificat ca fiind asigurarea stabilităţii preţurilor, independenţa BNR are un nivel înalt, responsabilitatea şi transparenţa sunt, de

---

Economic Constitution, Oxford University Press 2014, p. 8; S. Frerichs, *The Rule of the Market: Economic Constitutionalism Understood Sociologically*, în *Sociological Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 242.

[33] G. Teubner, *Transnational Economic Constitutionalism in the Varieties of Capitalism*, Global Perspectives vol. 1 issue 1, 2020; D. Adamski, *Europe's (Misguided) Constitution of Economic Prosperity*, Common Market Law Review 50, 2013, pp. 47-86.

[34] P. Van Cleynenbreugel, *Member States in the EU Economic Constitution: Rule of Law Challenges and Opportunities*, Legal Issues of Economic Integration 46, no. 4 (2019), p. 330, şi lucrarea citată acolo, M.E. Streit, W. Mussler, *The Economic Constitution of the European Community: From „Rome" to „Maastricht"*, 1 Eur. L.J., 1995, pp. 5-30; C. Joerges, *A Renaissance of the European Economic Constitution?* in U. Neergard, R. Nielsen, L. Roseberry (eds), Integrating Welfare Functions into EU Law, Copenhagen: DJØF Publishing, 2009, pp. 29-52.

[35] J.M. van't Klooster, *How to make money: Distributive justice, finance, and monetary constitutions*, 2018, p. 94.

[36] M. Friedman, *Should There Be an Independent Monetary Authority?*, in *In Search of a Monetary Constitution*, 1962, L. Yeager (ed), Reprint, De Gruyter, 2014, p. 225.

[37] T. Padoa-Schioppa, *The Genesis of EMU: A Retrospective View, European University Institute*, Jean Monnet Chair Paper RSC Bo 96/40, Florence, 1996, p. 3.

[38] M.M. Nsouli, *Recherche sur les critères d'une banque centrale moderne: étude comparative entre la Banque du Liban, la Banque de France et la Banque Centrale Européenne*, coll. Bibliothèque de droit privé, t. 397, Paris, LGDJ, 2003.

asemenea, asigurate de prevederile legale. În plus, o viitoare includere a Băncii Naţionale a României în Constituţie va aduce multe beneficii în termeni de clarificare a naturii juridice a instituţiei şi de diminuare a oricăror încercări de afectare a independenţei instituţionale.

*

Tema volumului de faţă o constituie analiza regimului juridic care a guvernat activitatea Băncii Naţionale a României de-a lungul existenţei sale din 1880 până în prezent, când dimensiunea juridică a BNR se constituie ca element definitoriu al fenomenului de *publicizare* a dreptului bancar. Nu poate fi contestată poziţia juridică *sui generis* a dreptului bancar ca drept profesional, caracterizat prin *tehnicizare şi publicizare*[39]. Literatura juridică franceză utilizează noţiunea de *drept public economic* pentru a desemna ansamblul regulilor de drept public aplicate prezenţei publice în economie[40], totalitatea regulilor prin intermediul cărora puterea publică îşi manifestă, direct sau indirect, prezenţa în domeniul economic[41].

Băncile şi celelalte instituţii de credit sunt supuse unui regim de autorizare şi supraveghere prudenţială, exigenţă excepţională pentru un comerciant. Totodată, reglementările operaţiunilor bancare au un caracter imperativ mult mai pronunţat decât reglementările de drept comun ale activităţilor comerciale, iar activităţile instituţiilor de credit fac obiectul unui control public semnificativ exercitat de autoritatea de supraveghere. Acest control public este calificat, în doctrina franceză[42], drept un parametru esenţial al dreptului bancar[43]. Cerinţele administrative privind accesul la statutul de bancă şi exercitarea activităţii bancare reprezintă excepţii, limitări ale principiului libertăţii comerţului. Normele imperative care guvernează raporturile juridice dintre Banca Naţională a României şi instituţiile de credit, în materia autorizării şi funcţionării acestora din urmă, precum şi cele din domeniul operaţiunilor bancare (care, având natura unor operaţiuni comerciale, ar trebui să beneficieze de o reglementare supletivă) sunt expresia unei hiper-reglementări justificată prin interesul public al stabilităţii sistemului bancar. Totodată, instituţiile de credit efectuează o activitate calificată de lege drept comercială, însă statutul lor juridic prezintă o specificitate marcantă, rezultând din puternica lor coeziune profesională şi din faptul că sunt supuse controlului public al băncii centrale, justificat de funcţia monetară a instituţiilor de credit şi de influenţa pe care o exercită operaţiunile bancare asupra activităţii economice în ansamblu[44].

Banca centrală şi băncile comerciale alcătuiesc un sistem. Intervenind în organizarea sistemului bancar, statul a găsit în acesta un interlocutor privilegiat, delegându-i puterea de a se auto-reglementa. Banca centrală este învestită cu această putere nu în calitate de autoritate terţă faţă de sistemul bancar, exterioară acestuia, ci tocmai în considerarea caracterului profesional al acestei instituţii. Sistemul bancar este reglementat, aşadar, din interiorul său, de către banca centrală, care emite acte normative în aplicarea principiilor instituite prin lege, conferindu-le acestora conţinut[45].

---

[39] L. Bercea, *Statutul dreptului bancar*, în L. Bercea, *Drept bancar. Studii*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 19.

[40] J.-P. Colson, P. Idoux, *Droit public économique*, LGDJ, 2010, coll. Manuel, 5ème édition, p. 31.

[41] *Ibidem*, p. 9.

[42] C. Gavalda, J. Stoufflet, *Droit bancaire. Institutions. Comptes. Opérations.Services*, ed. a IV-a, Litec, Paris, 1999, p. 1.

[43] L. Bercea, *Statutul dreptului bancar*, în L. Bercea, *Drept bancar. Studii*, Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 16.

[44] *Idem*.

[45] L. Bercea, *Independenţa băncii centrale: un subiect care părea închis*, în L. Bercea, *Drept bancar. Studii*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 101.