

## III.

*(Pripremni akti)*

## EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

## MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 6. travnja 2016.

**o prijedlogu Oduke Vijeća o utvrđivanju mjera u cilju postupne uspostave jedinstvenog zastupanja europodručja u Međunarodnom monetarnom fondu**

(CON/2016/22)

(2016/C 216/01)

**Uvod i pravna osnova**

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 30. listopada 2015. zahtjev od Vijeća za mišljenje o prijedlogu Odluke Vijeća o utvrđivanju mjera u cilju postupne uspostave jedinstvenog zastupanja europodručja u Međunarodnom monetarnom fondu („MMF” ili „Fond”) (u daljnjem tekstu: „predložena odluka”) <sup>(1)</sup>.

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja utemeljena je na članku 138. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) prema kojem radi osiguranja položaja eura u međunarodnom monetarnom sustavu, Vijeće, na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s ESB-om, može usvojiti odgovarajuće mjere za osiguranje jedinstvene zastupljenosti u okviru međunarodnih financijskih institucija i konferencija. Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

**1. Opće napomene**

- 1.1 Predložena odluka polazi od Izvješća petorice predsjednika <sup>(2)</sup>, kojim se pozvalo na pojačano jedinstveno vanjsko zastupanje ekonomske i monetarne unije (EMU) tijekom njezinog razvoja prema ekonomskoj, financijskoj i fiskalnoj Uniji. ESB također podupire cilj postupnog jačanja vanjskog zastupanja europodručja u MMF-u s krajnjim ciljem uspostavljanja jedne ili više konstitutivnih skupina europodručja i osiguranja da europodručje izražava zajedničko stajalište.
- 1.2 ESB u potpunosti podupire jačanje koordinacije politika europodručja što je ključno za cilj jedinstvenog vanjskog zastupanja kako je propisano člancima 4. i 9. predložene odluke. Iako se koordinacija popravila zadnjih godina, nju i dalje treba jačati i poboljšavati tako da bude usklađena s ekonomskim upravljanjem europodručjem koje je već ojačalo zadnjih godina, i s predviđenom dubljom integracijom, kako je navedeno u Izvješću petorice predsjednika.
- 1.3 ESB bi htio naglasiti da je u svrhu ostvarivanja jedinstvenog i učinkovitog zastupanja europodručja u MMF-u ključno da sve uključene strane djeluju u cijelosti poštujući načelo lojalne suradnje. U tom se pogledu člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) zahtijeva od Unije i država članica da si uz puno uzajamno poštovanje međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz UEU-a i UFEU-a (zajednički nazvani „Ugovori”). To načelo zahtijeva da države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije. Člankom 13. stavom 2. UEU-a zahtijeva se da institucije Unije međusobno održavaju lojalnu suradnju.
- 1.4 ESB primjećuje da se predloženom mjerom nastoji uspostaviti jedinstveno zastupanje europodručja na temelju prava Unije bez izmjene strukture članstva u MMF-u zasnovane na članstvu država prema Statutu Međunarodnog monetarnog fonda <sup>(3)</sup> (u daljnjem tekstu: „Statut MMF-a”). Izgleda da bi za potpuno jedinstveno zastupanje europodručja u MMF-u bila potrebna izmjena Statuta MMF-a kako bi se članstvo otvorilo i za nadnacionalne organizacije kao što je Unija/europodručje. ESB primjećuje da takva reforma nije predviđena predloženom odlukom. Stoga je jedinstveno zastupanje europodručja u MMF-u ograničeno na ona područja politike koja su prenesena na Uniju.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 603 final.

<sup>(2)</sup> Vidjeti Izvješće petorice predsjednika o dovršetku europske ekonomske i monetarne unije, 22. lipnja 2015., dostupno na [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Članci II i III Statuta MMF-a

- 1.5 ESB primjećuje da nacionalne središnje banke u Eurosustavu i Europskom sustavu središnjih banaka (ESSB) imaju važnu ulogu u zastupanju svojih država u MMF-u u okviru strukture članstva u MMF-u zasnovane na članstvu država. U skladu s člankom V odjeljkom 1. Statuta MMF-a <sup>(1)</sup>, svaka država članica mora odrediti ustanove putem kojih će poslovati s MMF-om. U većini su država članica europodručja nacionalne središnje banke određene kao takve ustanove <sup>(2)</sup>. Nadalje, nacionalne središnje banke imaju važnu ulogu u zastupanju svojih država članica u tijelima MMF-a nadležnim za odlučivanje. U većini država članica europodručja <sup>(3)</sup> guverner nacionalne središnje banke služi kao guverner svoje države u MMF-ovu Vijeću guvernera dok u drugim državama članicama on ili ona služi kao zamjenik guvernera u MMF-ovu Vijeću guvernera. Nadalje, u nekoliko je slučajeva guverner nacionalne središnje banke zamjenik člana u Međunarodnom monetarnom i financijskom odboru (IMFC). Povrh toga, mnoge nacionalne središnje banke izravno su uključene u postupak izbora (zamjenika) izvršnih direktora svojih država, a u nekim slučajevima nacionalne središnje banke odlučuju o izboru.

U skladu sa Statutom MMF-a <sup>(4)</sup> svaka država članica europodručja određuje svoju središnju banku za depozitara svih držanja MMF-a u njezinoj valuti. Nadalje, nacionalne središnje banke Eurosustava drže i upravljaju posebnim pravima vučenja dodijeljenim njihovim državama na temelju njihovog sudjelovanja u Računu specijalnih prava vučenja MMF-a <sup>(5)</sup> te sudjeluju u dobrovoljnim aranžmanima trgovanja posebnim pravima vučenja. Osim toga, nacionalne središnje banke Eurosustava sudjeluju u MMF-ovu planu financijskih transakcija, osiguravaju obvezne upise kvota za članstvo svoje države u MMF-u te po potrebi i ako je prikladno, daju MMF-u linije dobrovoljnih kredita, dvostrano i u kontekstu MMF-ovih Općih uvjeta posuđivanja i Novih sporazuma o posuđivanju.

- 1.6 Sa stajališta prava Unije, na temelju Ugovora EU-a priznaje se uloga koju nacionalne središnje banke i ESB imaju naspram MMF-a. Na temelju Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (dalje u tekstu: „Statut ESSB-a”) ESB i nacionalne središnje banke mogu uspostaviti odnose, prema potrebi, s međunarodnim organizacijama te voditi sve vrste bankovnih poslova u odnosima s njima, uključujući davanje i uzimanje zajmova <sup>(6)</sup>. Nacionalne središnje banke mogu obavljati poslove povezane s ispunjavanjem svojih obveza prema međunarodnim organizacijama <sup>(7)</sup>. ESB može držati pričuvne pozicije u MMF-u i posebna prava vučenja i njima upravljati te osigurati objedinjavanje tih sredstava <sup>(8)</sup>. U tom pogledu, Izvršni odbor MMF-a odredio je ESB kao propisanog imatelja posebnih prava vučenja u skladu sa Statutom MMF-a <sup>(9)</sup>.
- 1.7 ESB shvaća da se predloženom odlukom ne namjerava mijenjati aranžmane koje su države članice europodručja uspostavile kako bi osigurale ostvarivanje svojih prava i ispunjavanje svojih obveza koje proistječu iz njihovog članstva u MMF-u. Unutar tih granica, ESB je spreman doprinijeti naporima koje Vijeće ulaže kako bi se osiguralo jedinstveno zastupanje europodručja u svim tijelima MMF-a te odigrati svoju ulogu u jedinstvenom zastupanju europodručja kako odluči Vijeće. Kod svake mjere utemeljene na članku 138. UFEU-a morat će se na odgovarajući način uzeti u obzir činjenica da je područje primjene ovog članka ograničeno na ona područja politike koja su prenesena na Uniju i u kojima ESB i nacionalne središnje banke neovisno izvršavaju posebne ovlasti koje su im dodijeljene UFEU-om i Statutom ESSB-a <sup>(10)</sup>.

## 2. Posebne napomene

### 2.1 Neovisnost Eurosustava

- 2.1.1 Kao što je gore navedeno, cilj postizanja jedinstvenog zastupanja europodručja u MMF-u morat će se ostvariti uz poštovanje nadležnosti Eurosustava, osobito na temelju članka 127. UFEU-a, njegove neovisnosti, osobito na

<sup>(1)</sup> Vidjeti odjeljak 1. članka V Statuta MMF-a kojim je predviđeno da svaka država članica mora poslovati s Fondom jedino preko svog ministarstva financija, središnje banke, stabilizacionog fonda, ili neke druge slične financijske ustanove, a Fond mora poslovati samo s tim ustanovama ili preko njih.

<sup>(2)</sup> Vidjeti na primjer, u Austriji: članci 1. i 2. Saveznog zakona od 23. lipnja 1971. o povećanju austrijske kvote u MMF-u i prijenosu cjelokupne kvote od strane Oesterreichische Nationalbank, BGBl. br. 309/1971.; u Njemačkoj: članak 3. stavak 2. Zakona o Statutu MMF-a od 9. siječnja 1978. (BGBl. 1978 II str. 13.) kako je izmijenjen člankom 298. Uredbe od 31. kolovoza 2015. (BGBl. I str. 1474.); u Finskoj: odjeljak 2. Zakona 68/1977 o odobravanju određenih izmjena Ugovora o Međunarodnom monetarnom fondu; u Sloveniji: članak 4. Zakona o članstvu Republike Slovenije u Međunarodnom monetarnom fondu; u Portugalu: članak 1. stavak 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 245/89 od 5. kolovoza 1989.

<sup>(3)</sup> To je slučaj, na primjer, u Belgiji, Estoniji, Njemačkoj, Latviji, Litvi, Malti, Nizozemskoj, Austriji, Slovačkoj, Sloveniji, Finskoj i Portugalu.

<sup>(4)</sup> Vidjeti odjeljak 2. točku (a) članka XIII Statuta MMF-a.

<sup>(5)</sup> Vidjeti članak XVII Statuta MMF-a.

<sup>(6)</sup> Vidjeti prvu i četvrtu alineju članka 23. Statuta ESSB-a.

<sup>(7)</sup> Vidjeti članak 31. stavak 1. Statuta ESSB-a.

<sup>(8)</sup> Vidjeti članak 30. stavak 5. Statuta ESSB-a.

<sup>(9)</sup> Vidjeti odjeljak 3. članka XIII Statuta MMF-a.

<sup>(10)</sup> Kod takve mjere bi se za ESB također trebale uzeti u obzir zadaće dodijeljene ESB-u Uredbom Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL L 287, 29.10.2013., str. 63.).

temelju članka 130. UFEU-a i članka 7. Statuta ESSB-a. Načelom prava Unije o neovisnosti nastoji se zaštititi Eurosustav od bilo kakvog političkog pritiska kako bi mogao učinkovito ostvarivati ciljeve povjerenih mu zadaća, zahvaljujući neovisnosti u izvršavanju specifičnih ovlasti kojima u tu svrhu raspolaže na temelju prava Unije <sup>(1)</sup>.

- 2.1.2 Člankom 138. stavkom 2. UFEU-a ne može se ograničiti neovisnost Eurosustava. Kako bi bila „odgovarajuća” u smislu članka 138. stavka 2. UFEU-a, predložena odluka trebala bi stoga osigurati da se neovisno obavljanje zadaća i ovlasti Eurosustava zaštiti postupkom pronalaženja optimalnog modela za organiziranje jedinstvenog vanjskog zastupanja europodručja u MMF-u. I dok se ciljevi, zadaće i posebne ovlasti, koji su zaštićeni neovisnošću, nastavljaju razvijati, u nastavku su opisane one najbitnije.
- 2.1.3 Glavni cilj Eurosustava je održati stabilnost cijena (prve rečenice članka 127. stavka 1. UFEU-a i članka 2. Statuta ESSB-a i druge rečenice članka 282. stavka 2. UFEU-a). Dodjela ovog cilja neodvojivo je povezana s davanjem visokog stupnja neovisnosti Eurosustavu, jer je zahtjev iz Ugovora za neovisnošću središnjih banaka odraz općeg stajališta da se glavni cilj stabilnosti cijena najbolje podupire potpunom neovisnošću institucije s jasnim određivanjem njezinog mandata <sup>(2)</sup>. U skladu s drugom rečenicom članka 282. stavka 1. UFEU-a Eurosustav provodi monetarnu politiku Unije. U kontekstu članka 3. stavka 1. točke (c) i druge rečenice članka 282. stavka 1. UFEU-a, pojam „monetarna politika” ne može se tumačiti u uskom i tehničkom smislu kao da se odnosi samo na osnovne zadaće Eurosustava na što upućuje prva alineja članka 127. stavka 2. UFEU-a. Takvo usko stajalište nije niti opravdano niti predviđeno. ESB shvaća da izraz „monetarna politika” odražava naslov poglavlja 2. glave VIII. trećeg dijela UFEU-a te stoga smatra da isti obuhvaća sve posebne ovlasti povezane s eurom kako je opisano u odgovarajućim odredbama UFEU-a, osobito u člancima 127. i 128. UFEU-a <sup>(3)</sup>.
- 2.1.4 Eurosustavu su također povjereni sekundarni ciljevi: ne dovodeći u pitanje cilj održavanja stabilnosti cijena, Eurosustav podržava opće ekonomske politike u Uniji kako bi doprinio ostvarivanju ciljeva Unije utvrđenih člankom 3. UFEU-a (vidjeti također drugu rečenicu članka 127. stavka 1. UFEU-a, treću rečenicu članka 282. stavka 2. i članak 2. Statuta ESSB-a). Ciljevi utvrđeni u članku 3. UFEU-a dalje su razrađeni u člancima 119. do 127. UFEU-a.
- 2.1.5 Naposljetku, povrh ciljeva utvrđenih u UFEU-u, Eurosustav u skladu s člankom 127. stavkom 5. UFEU-a doprinosi nesmetanom vođenju politika nadležnih tijela koje se odnose se na bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama i na stabilnost financijskog sustava. Njime se nastoji ostvariti cilj osiguranja sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija u pogledu posebnih zadaća vezanih uz bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama koje je Vijeće dodijelilo ESB-u na temelju članka 127. stavka 6. UFEU-a. Od rujna 2014. ESB izvršava te zadaće unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) koji je sastavljen od ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela. U tom pogledu ESB je također vezan obvezama o čuvanju poslovne tajne <sup>(4)</sup> te mora djelovati neovisno u skladu s člankom 19. Uredbe (EU) br. 1024/2013.

## 2.2 ESB-ov položaj promatrača u MMF-u

- 2.2.1 ESB je jedina institucija Unije navedena u članku 13. stavku 1. UFEU-a kojoj je dodijeljena međunarodna pravna osobnost <sup>(5)</sup>. U skladu s člankom 6. stavcima 1. i 2. Statuta ESSB-a, u području međunarodne suradnje koja se odnosi na zadaće povjerene ESSB-u, ESB odlučuje o načinu zastupljenosti ESSB-a i mogu li ESB i nacionalne središnje banke, ako im ESB to odobri, sudjelovati u međunarodnim monetarnim institucijama. U članku 6. stavku 3. Statuta ESSB-a navodi se da te odredbe ne dovode u pitanje odgovarajuće mjere koje Vijeće donosi na temelju članka 138. stavka 2. UFEU-a za osiguranje jedinstvene zastupljenosti europodručja u okviru međunarodnih financijskih institucija i konferencija.

<sup>(1)</sup> Vidjeti točku 134. presude Komisija Europskih zajednica/Europska središnja banka, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395.

<sup>(2)</sup> Vidjeti prvi odlomak odjeljka „Funkcionalna neovisnost”, u poglavlju 2.2.3. ESB-ova Izvješća o konvergenciji 2014.

<sup>(3)</sup> Vidjeti stavak 9. Mišljenja CON/2003/20 u vezi s pojmom „monetarna politika” u članku 3. stavku 1. točki (c) UFEU-a. Budući da je Statut ESSB-a sastavni dio Ugovora (članak 51. UFEU-a), pojam „monetarna politika” također se odnosi na odredbe o monetarnoj politici utvrđene u Statutu ESSB-a.

<sup>(4)</sup> Vidjeti članak 27. Uredbe (EU) br. 1024/2013.

<sup>(5)</sup> Vidjeti članak 282. stavak 3. UFEU-a, članak 9. stavak 1. Statuta ESSB-a i članak 8. Uredbe (EU) br. 1024/2013. Međunarodna pravna osobnost ESB-a ograničena je na njegove funkcije i primjenjive odredbe Ugovora. Stoga, u skladu s člankom 6. stavcima 1. i 2. Statuta ESSB-a, u području međunarodne suradnje koja obuhvaća zadaće povjerene ESSB-u, ESB mora odlučiti o načinu zastupljenosti ESSB-a, a ESB i nacionalne središnje banke, ako im ESB to odobri, mogu sudjelovati u međunarodnim monetarnim institucijama. U članku 6. stavku 3. Statuta ESSB-a navodi se da te odredbe ne dovode u pitanje odgovarajuće mjere koje Vijeće donese na temelju članka 138. stavka 2. UFEU-a za osiguranje jedinstvene zastupljenosti europodručja u okviru međunarodnih financijskih institucija i konferencija.

ESB-u bi se i dalje trebala dati značajna uloga u zastupanju europodručja u MMF-u, to jest uloga kod koje se u potpunosti uzima u obzir činjenica da Eurosustav neovisno izvršava posebne ovlasti koje su mu dodijeljene UFEU-om i Statutom ESSB-a, kao što to čini ESB u pogledu tih ovlasti koje su mu dodijeljene Uredbom (EU) br. 1024/2013. Stoga, ta uloga mora uključivati barem prava koja ESB, kao zastupnik Eurosustava, trenutno ima kao promatrač u MMF-u, to jest pravo da se obraća i podnosi pisana očitovanja tijelima MMF-a. Ova bi se uloga možda trebala još proširiti ako organizacija jedinstvenog vanjskog zastupanja dovede do povećanja prava europodručja u MMF-u. S obzirom na to, ESB smatra da se cilj postizanja jedinstvenog zastupanja europodručja u MMF-u može ostvariti samo uz potpuno uvažavanje utjecaja koji neovisno izvršavanje posebnih ovlasti ESB-a ima u području vanjskog zastupanja. Mišljenja i posljedična stajališta europodručja trebala bi se pažljivo usklađivati i jednoglasno izražavati. To međutim podrazumijeva da se kod organizacije jedinstvenog zastupanja u cijelosti mora uzeti u obzir unutarnja raspodjela nadležnosti i odgovarajući mandati različitih institucija Unije kao i jams-tva neovisnosti zasnovana na Ugovoru kojima je cilj zaštititi Eurosustav od bilo kakvog političkog pritiska kako bi mogao učinkovito ostvarivati ciljeve povjerenih mu zadaća.

2.2.2 Nadalje, kao što je prethodno navedeno, jedinstveno zastupanje moralo bi se organizirati uz potpuno uvažavanje načela uzajamne lojalne suradnje između institucija Unije (članak 13. stavak 2. UEU-a). Stoga ESB predviđa da će Komisija i Vijeće doprinijeti ostvarivanju cilja jedinstvenog zastupanja europodručja u skladu s mandatom i ovlastima Eurosustava. Pretpostavlja se da će se kod takvog jedinstvenog zastupanja uvažiti dugotrajna praksa neposrednog uključivanja središnjih banaka u pripremu zajedničkih stajališta europodručja za MMF-ove postupke odlučivanja i sudjelovanja nacionalnih središnjih banaka Eurosustava u tim postupcima s obzirom na njihovu stručnost na područjima na kojima MMF djeluje.

2.2.3 ESB je trenutno zastupljen u dva tijela MMF-a na trajnoj osnovi. Predsjednik ESB-a je promatrač u IMFC-u. Nadalje, ESB ima status promatrača u Izvršnom odboru MMF-a kada se raspravlja o pitanjima vezanim uz njegov mandat<sup>(1)</sup>. Konkretno, ESB je pozvan poslati predstavnika na sastanke Izvršnog odbora MMF-a kada se raspravlja o sljedećim pitanjima: (a) politikama europodručja u kontekstu savjetovanja s zemljama članicama iz članka IV; (b) nadzoru Fonda na temelju članka IV u pogledu politika pojedinih članica europodručja; (c) ulozi europodručja u međunarodnom monetarnom sustavu; (d) svjetskim gospodarskim izgledima; (e) izvješćima o globalnoj financijskog stabilnosti; (f) svjetskim gospodarskim i tržišnim kretanjima. Osim toga, ESB je pozvan poslati predstavnika na sastanke Izvršnog odbora MMF-a o točkama dnevnog reda za koje su ESB i Fond priznali da su od obostranog interesa za ispunjavanje njihovih mandata. Status promatrača ESB-a podrazumijeva da se uz dopuštenje Predsjedavajućeg, predstavnik ESB-a može, usmeno ili u pisanom obliku, obraćati Izvršnom odboru IMF-a u vezi s pitanjima u pogledu kojih je bio ESB pozvan, dok je pravo na obraćanje i donošenje odluka o svim pitanjima u tijelima MMF-a namijenjeno državama članicama.

### 2.3 Tehničke napomene i prijedlog nacrt

Na mjestima gdje ESB preporučuje izmjenu predložene odluke, poseban prijedlog nacrt naznačen je u zasebnom tehničkom radnom dokumentu uz popratno obrazloženje. Tehnički radni dokument dostupan je na engleskom jeziku na mrežnim stranicama ESB-a.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 6. travnja 2016.

*Predsjednik ESB-a*

Mario DRAGHI

<sup>(1)</sup> Odluka br. 12925-(03/1) od 27. prosinca 2002., kako je izmijenjena Odlukom br. 13414-(05/01) od 23. prosinca 2004., Odlukom br. 13612-(05/108) od 22. prosinca 2005. i Odlukom br. 14517-(10/1) od 5. siječnja 2010.