

III.

*(Pripremni akti)***EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA****Mišljenje Europske središnje banke****od 11. travnja 2018.****o Prijedlogu uredbe o osnivanju Europskog monetarnog fonda****(CON/2018/20)**

(2018/C 220/02)

UVOD I PRAVNA OSNOVA

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 1. veljače 2018. zahtjev Vijeća Europske unije za davanje mišljenja o Prijedlogu uredbe Vijeća o osnivanju Europskog monetarnog fonda ⁽¹⁾ (dalje u tekstu: „Prijedlog uredbe”).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije budući da je Prijedlog uredbe od značaja za održavanje stabilnosti cijena kao primarnog cilja Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) kako je navedeno u članku 127. stavku 1. i članku 282. stavku 2. Ugovora te članku 2. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (dalje u tekstu „Statut ESSB-a”) te sadrži odredbe koje se odnose na sudjelovanje ESB-a u upravljačkoj strukturi i zadaćama Europskog monetarnog fonda.

Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

Opće napomene

ESB podržava inicijativu Europske komisije da dovede Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) u pravni okvir Unije ⁽²⁾. Kako je navedeno u Izvješću petorice predsjednika o dovršetku europske ekonomske i monetarne unije ⁽³⁾, koje su pripremili predsjednici Europske komisije, Europskog vijeća, Europskog parlamenta, Euroskupine i ESB-a, ova inicijativa važan je korak prema dovršetku europske ekonomske i monetarne unije. Uspostavljanje ESM-a kao tijela Unije omogućilo bi mu da bolje postigne svoj cilj doprinošenju očuvanju financijske stabilnosti europodručja te država članica koje sudjeluju u bankovnoj uniji. Radi postizanja svog cilja, ESM može koristiti financiranje i osiguravati potporu za stabilnost u korist država članica koje se suočavaju s ozbiljnim financijskim problemima ili kojima takvi problemi prijete.

ESB također primjećuje da, ako bi ESM ostao izvan pravnog poretka Unije kao međuvladino tijelo, sve buduće rasprave o zadaćama koje bi mogle biti dodijeljene ESM-u u području gospodarskog upravljanja morale bi uvažavati postojeće nadležnosti dodijeljene Uniji i njezinim institucijama na temelju prava Unije ⁽⁴⁾.

ESB naglašava da je Prijedlog uredbe važan prvi korak i da će daljnje reforme ESM-a biti ključne. Prvo, ESM-u bi trebalo osigurati financijske instrumente potrebne za postizanje njegovih ciljeva i ispunjavanje njegovih zadaća. ESB predlaže da se ovi financijski instrumenti naknadno preispitaju kako bi se osiguralo da su odgovarajući za djelotvorno razmatranje uzroka financijske nestabilnosti i zaraze u situacijama ozbiljne tržišne nestabilnosti ⁽⁵⁾ te da daju potporu bankovnoj uniji. Posebno, trebalo bi unaprijediti preventivne instrumente financijske pomoći, s odgovarajućom uvjetovanosti, kako bi se bolje doprinijelo prevenciji krize. Drugo, radi djelotvorne primjene ovih instrumenata važno je poboljšati pravila upravljanja ESM-a radi uspostavljanja brzih i pouzdanih postupka donošenja odluka utemeljenih na neovisnim tehničkim savjetima visoke kvalitete.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 konačno.

⁽²⁾ Vidjeti stavak 8. Mišljenja CON/2011/24. Sva mišljenja ESB-a objavljena su na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Vidjeti Europska komisija, *Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije*, Izvješće Jean-Claudea Junckera u bliskoj suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem i Martinom Schulzom, 22. lipnja 2015. dostupno na mrežnim stranicama Komisije www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Vidjeti Komisija Europskih zajednica protiv Republike Francuske, 7-71, ECLI:EU:C:1971:121, stavak 20.; Mišljenje 1/92, Mišljenje suda od 10. travnja 1992., ECLI:EU:C:1992:189, stavak 41; Thomas Pringle protiv Vlade Irske i drugih C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, stavak 158.

⁽⁵⁾ Vidjeti stavak 6. Mišljenja CON/2011/24.

Posebne napomene

1. Uloga ESB-a

- 1.1. Ugovor o Europskom stabilizacijskom mehanizmu (dalje u tekstu: „Ugovor o ESM-u”) dodjeljuje ESM-u različite zadaće koje treba obavljati Europska komisija u suradnji s ESB-om. Posebno, Europskoj komisiji dodijeljena je zadaća da, u suradnji s ESB-om, procjenjuje zahtjeve za potporu za stabilnost, sklapa memorandum o razumijevanju koji pojašnjava uvjete povezane s dodijeljenom financijskom pomoći te prati usklađenost s uvjetima povezanim s financijskom pomoći. Konkretnije, u sklopu procjene zahtjeva za potporu za stabilnost, predsjednik Vijeća guvernera obavezan je povjeriti Europskoj komisiji u suradnji s ESB-om zadaće procjene postojanja rizika za financijsku stabilnost europodručja kao cjeline ili njegovih država članica; procjene je li javni dug održiv te procjene stvarnih ili potencijalnih financijskih potreba dotične države članice. Nadalje, Europskoj komisiji i ESB-u dodijeljena je funkcija procjene hitnosti zahtjeva za potporu za stabilnost te im je dodijeljeno da sudjeluju kao promatrači na sastancima Vijeća guvernera i Upravnog vijeća.
- 1.2. Sud Europske unije (Sud EU-a), u predmetu ⁽¹⁾ *Pringle* smatra da dužnosti dodijeljene Europskoj komisiji i ESB-u Ugovorom o ESM-u, zbog svoje važnosti, ne iziskuju posebnu ovlast za donošenje odluka. Nadalje, aktivnosti koje poduzimaju ove dvije institucije u okviru Ugovora o ESM-u isključivo obvezuju ESM ⁽²⁾. Sud EU-a također smatra da „što se tiče zadaća dodijeljenih ESB-u Ugovorom o ESM-u, one su u skladu s različitim zadaćama koje Ugovor o funkcioniranju Europske unije i Statut ESSB-a [i ESB-a] dodjeljuje toj instituciji” ⁽³⁾.
- 1.3. Uloga ESB-a na temelju Prijedloga uredbe ostaje uglavnom ista kao na temelju Ugovora o ESM-u. U tom smislu, ESB smatra važnim naglasiti da bi se svaki doprinos na temelju Ugovora o ESM-u i Prijedloga uredbe trebao usmjeriti na posebna pitanja koja su od značaja za osnovne zadaće ESSB-a da utvrđuje i provodi monetarnu politiku te također na doprinos ESSB-a glatkom provođenju politika nadležnih tijela povezanih s bonitetnim nadzorom kreditnih institucija i stabilnosti financijskog sustava. Sudjelovanje ESB-a trebalo bi osigurati da je ESB u poziciji ne samo da procjeni utjecaje na svoje zadaće, nego i da osigura svoje stručno znanje u korist ESM-a, Europske komisije i dotične države članice. Sadašnja verzija prema kojoj Europska komisija obavlja svoje zadaće „u suradnji s” ESB-om uspostavljena je usred financijske krize. ESB predlaže da bi, u svjetlu daljnjeg razvoja i poboljšanja okvira trajnog upravljanja kriznim situacijama Unije u okruženju nakon krize, kontributivna uloga ESB-a trebala biti dalje razjašnjena kako bi bolje odražavala zadaće ESB-a i njegovu neovisnost na temelju Ugovora i jasnu raspodjelu tehničkih znanja i odgovornosti u budućem okviru ESM-a. U budućnosti, ESB se može baviti, na odgovarajući način i prema potrebi, u skladu sa svojim nadležnostima, politikama financijskog sektora i ključnim makro pitanjima, kao što su kratki pregledi fiskalnih ciljeva i održivost te potrebe financiranja.
- 1.4. Konačno, ESB predlaže da se uvedu pojašnjenja Prijedloga uredbe tako da odražavaju ulogu ESB-a na temelju drugog zakonodavstva, uključujući, posebno, ulogu ESB-a u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) koji je uspostavljen 2013. nakon stupanja na snagu Ugovora o ESM-u ⁽⁴⁾. Instrumenti financijske pomoći upućeni bankarskom sektoru trebali bi uzeti u obzir odgovornosti ESB-a za nadzor kreditnih institucija u okviru SSM-a ⁽⁵⁾. U tom smislu, Prijedlog uredbe trebao bi osigurati odgovarajuće i pravovremeno sudjelovanje ESB-a ili pružanje informacija ESB-u, prema potrebi, u pripremi davanja potpore na temelju ovih instrumenata.

2. Potpora jedinstvenom sanacijskom odboru

- 2.1. Prijedlog uredbe uvodi novu zadaću koju treba obavljati ESM radi postizanja svog cilja doprinošenja očuvanju financijske stabilnosti europodručja te država članica koje sudjeluju u bankovnoj uniji. Zadaća ESM-a je osiguravanje financijske potpore, u obliku kreditnih linija ili jamstava jedinstvenom sanacijskom odboru (SRB) koji je osnovan u skladu s Uredbom (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Vidjeti C-370/12 *Pringle*.

⁽²⁾ Vidjeti C-370/12 *Pringle*, stavak 161.

⁽³⁾ Vidjeti C-370/12 *Pringle*, stavak 165. Vidjeti također stavak 150. Mišljenja nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna u Peter Gauweiler i ostali protiv Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Uredba 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.).

⁽⁵⁾ Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank protiv Europske središnje banke, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, stavak 63.

⁽⁶⁾ Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL L 225, 30.7.2014., str. 1.).

- 2.2. Kako je naglašeno u Izvješću petorice predsjednika o dovršetku europske ekonomske i monetarne unije, ESB podržava inicijativu dodijele ESM-u zadaće osiguravanja pouzdanog općeg zaštitnog mehanizma jedinstvenom fondu za sanaciju (SRF). Kao što je prije napomenuo ⁽¹⁾, ESB pozdravlja prijedlog za uspostavljanje dodatnih zaštitnih mehanizama koji se mogu aktivirati u iznimnim okolnostima, u slučaju da ex ante doprinosi SRF-a nisu dovoljni, a ex post doprinosi nisu odmah dostupni za pokrivanje troškova, ugovaranjem zajmova ili drugim oblicima potpore od strane financijskih institucija ili trećih osoba. Takav zaštitni mehanizam trebao bi biti uveden što je prije moguće, a najkasnije prije kraja prijelaznog razdoblja, 1. siječnja 2024., propisanog Uredbom (EU) br. 806/2014.
- 2.3. Važno je da zaštitni mehanizam podržava sve moguće mjere SRB-a, uključujući osiguravanje potpore solventnosti i potpore likvidnosti institucijama u sanaciji. Takva potpora likvidnosti predstavlja daleko manji rizik da će nastati gubici i po definiciji je privremene naravi. Zaštitni mehanizmi koji olakšavaju oslobađanje likvidnosti od strane SRB-a naročito su važni jer opseg potpore likvidnosti instituciji u sanaciji može biti visok te tako premašivati mogućnost SRF-a.
- 2.4. ESB je suglasan da bi zaštitni mehanizmi trebali biti porezno neutralni kroz srednjoročno razdoblje osiguravajući da javna pomoć bude nadoknađena sredstvima ex post pristojbi financijske industrije. Ovaj zahtjev održava jedan od najvažnijih razloga za ustanovljavanje jedinstvenog sanacijskog mehanizma, odnosno sanaciju banaka bez nastajanja stalnih troškova za porezne obveznike. Bilo bi važno pažljivo kalibrirati vremenski okvir za nadoknadu ovih sredstava iz financijskog sektora kako bi se izbjegle pretjerane procikličke pristojbe ⁽¹⁾.
- 2.5. ESB primjećuje određenu nepodudarnost u procesu odlučivanja o potpori SRB-u. S jedne strane, države članice izvan europodručja koje sudjeluju u SSM-u i države članice europodručja putem ESM-a zajednički će pružiti financijsku potporu SRB-u. Iz tog razloga, odluke o potpori SRB-u donosit će Vijeće guvernera djelujući u dogovoru s državama članicama izvan europodručja koje sudjeluju u SSM-u. Međutim, kad dođe do naknadnog odobravanja takvih odluka od strane Vijeća, svi članovi Vijeća mogu sudjelovati u glasanju ⁽²⁾. To uključuje države članice izvan europodručja koje ne sudjeluju u SSM-u.
- 2.6. Konačno, ESB naglašava potrebu osiguravanja da čitav postupak u vezi s takvom potporom SRB-u može biti brzo dovršen i ne odgađa donošenje i izvršavanje odluke SRB-a o programu sanacije. Odluka ESM-a o isplatama trebala bi biti automatska, brza i učinkovita koliko je to moguće. U tom smislu ESB pozdravlja činjenicu da Prijedlog uredbe predviđa brzi postupak u odnosu na odluke ESM-a o povlačenju sredstava. Generalni direktor ima ovlast odlučivanja o povlačenju sredstava i mora donijeti ovu odluku najkasnije 12 sati nakon primitka zahtjeva SRB-a ⁽³⁾.

3. Preimenovanje Europskog stabilizacijskog mehanizma

- 3.1. Inicijativa Europske komisije o preimenovanju ESM-a može biti zavaravajuća u pogledu ciljeva ESM-a i instrumenata koji mu stoje na raspolaganju. ESB predlaže da se postojeći naziv ESM-a zadrži jer će to osigurati jasnoću i kontinuitet za javnost. U tom smislu, korištenje pojma „monetarni” u novom nazivu tijela Unije na temelju Prijedloga uredbe je netočno, naročito zbog toga što ciljevi i zadaci ESM-a nisu „monetarni” po svojoj prirodi. U skladu s Ugovorima, gospodarska politika temelji se na bliskoj suradnji gospodarskih politika država članica, na njihovom unutarnjem tržištu i na definiciji zajedničkih ciljeva, dok su osnovne zadaće utvrđivanja i provođenja monetarne politike Unije i obavljanje deviznih poslova dodijeljene ESSB-u i njima upravljaju upravljačka tijela ESB-a.
- 3.2. Sud EU-a smatra u predmetu *Pringle* da osnivanje ESM-a potpada pod područje gospodarske politike ⁽⁴⁾. Sud je smatrao da je cilj kojem teži ESM, a to je očuvanje stabilnosti europodručja kao cjeline, jasno odijeljen od cilja održavanja stabilnosti cijena koji je glavni cilj monetarne politike Unije. Iako stabilnost europodručja može imati povratni učinak na stabilnost valute koja se koristi u tom području, mjera gospodarske politike ne može se smatrati jednakovrijednom mjeri monetarne politike iz jednostavnog razloga što može imati neizravne učinke na stabilnost eura ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Vidjeti stavak 2.8 Mišljenja CON/2013/76.

⁽²⁾ Članak 3. stavak 4. Prijedloga uredbe i članci 22. i 23. Priloga Prijedlogu uredbe.

⁽³⁾ Članak 22. stavak 7. i članak 23. stavak 2. točka (b) Priloga Prijedlogu uredbe.

⁽⁴⁾ Vidjeti C-370/12 *Pringle*, stavak 60.

⁽⁵⁾ Vidjeti C-370/12 *Pringle*, stavak 56.

- 3.3. ESB shvaća da je izbor predloženog novog imena možda inspiriran Međunarodnim monetarnim fondom (MMF). Međutim, MMF je osnovan pod drugačijim okolnostima i s drugačijim ciljevima i zadaćama. MMF je osnovan Statutom MMF-a donesenim 1944. i zadužen je za praćenje pridržavanja članova tečajnog režima po nominalnoj vrijednosti - također poznat kao sustav iz Bretton Woodsa - radi izbjegavanja ponavljanja konkurentskih devalvacija koje su dovele do Velike krize 1930-ih. Njegova svrha uključuje *između ostalog* poticanje monetarne suradnje; olakšavanje širenja i uravnoteženog rasta međunarodne trgovine; promicanje stabilnosti tečajeva, održavanje pravilnih tečajnih mehanizama među članovima, izbjegavanje konkurentске deprecijacije tečajeva te stavljanje na raspolaganje općih sredstava MMF-a privremeno na raspolaganje njegovim članovima uz odgovarajuća osiguranja, na taj način osiguravajući im mogućnost da isprave neusklađenosti u svojim platnim bilancama ⁽¹⁾.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 11. travnja 2018.

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Vidjeti članak I. točke i., ii., iii. i v. Statuta Međunarodnog monetarnog fonda.