

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 6 kwietnia 2016 r.

**w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym**

(CON/2016/22)

(2016/C 216/01)

**Wprowadzenie i podstawa prawna**

W dniu 30 października 2015 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym (MFW) (zwanego dalej „projektem decyzji”) <sup>(1)</sup>.

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 138 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym, w celu zapewnienia pozycji dla euro w międzynarodowym systemie walutowym, Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym, może przyjąć odpowiednie środki zapewniające jednolitą reprezentację w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

**1. Uwagi ogólne**

- 1.1 Projekt decyzji opiera się na „Five Presidents' Report” <sup>(2)</sup>, który wzywa do tego, aby, w miarę jak unia gospodarcza i walutowa ewoluuje w stronę unii gospodarczej, finansowej i fiskalnej, powołać jej bardziej jednolitą zewnętrzną reprezentację. EBC zgadza się z celem w postaci stopniowego wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro w MFW, prowadzącego docelowo do ustanowienia jednej lub większej ilości grup państw strefy euro oraz zapewnienia wyrażania przez strefę euro jednolitego stanowiska.
- 1.2 EBC w pełni wspiera wzmocnienie koordynacji polityk w strefie euro, ponieważ koordynacja taka ma kluczowe znaczenie dla realizacji celu w postaci jednolitej reprezentacji zewnętrznej, zgodnie z art. 4 i art. 9 projektu decyzji. Jakkolwiek koordynacja uległa w ostatnich latach pewnej poprawie, nadal wymaga ona dalszego wzmocnienia i usprawniania w sposób współmierny do zarządzania gospodarczego w strefie euro, które w ostatnich latach zostało już wzmocnione, a także do przewidywanej głębszej integracji, zarysowanej w „Five Presidents' Report”.
- 1.3 EBC pragnie podkreślić, że kluczowe znaczenie dla osiągnięcia jednolitej i skutecznej reprezentacji strefy euro w MFW ma pełne przestrzeganie przez wszystkie zaangażowane podmioty zasady lojalnej współpracy. W tym zakresie art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zobowiązuje Unię i państwa członkowskie do wzajemnego szacunku oraz udzielania sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z TUE i TFUE (zwanymi dalej wspólnie „Traktatami”). Zasada ta zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania wszelkich środków właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii oraz do powstrzymania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Art. 13 ust. 2 TUE zobowiązuje do wzajemnej lojalnej współpracy instytucje Unii.
- 1.4 EBC zauważa, że projekt decyzji zmierza do ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w ramach prawa Unii, bez modyfikowania struktury uczestnictwa partej na państwach, przewidzianej w Umowie o Międzynarodowym Funduszu Walutowym <sup>(3)</sup> (zwanej dalej „umową o MFW”). Wydaje się, że w pełni jednolita reprezentacja strefy euro w MFW wymagałaby zmiany umowy o MFW umożliwiającej uczestnictwo organizacjom ponadnarodowym, takim jak Unia/strefa euro. EBC zauważa, że taka reforma nie jest przewidziana w projekcie decyzji. Jednolita reprezentacja strefy euro w MFW jest zatem ograniczona do obszarów polityki przekazanych Unii.

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

<sup>(2)</sup> Zob. „Five Presidents' Report on Completing Europe's Economic and Monetary Union”, 22 czerwca 2015 r., dostępny na stronie internetowej [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Art. II i art. III umowy o MFW.

- 1.5 EBC zauważa, że krajowe banki centralne (KBC) należące do Eurosystemu i Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) odgrywają ważną rolę w reprezentowaniu swoich krajów w MFW w ramach struktury uczestnictwa w MFW opartej na państwach. Zgodnie z art. V ust. 1 umowy o MFW<sup>(1)</sup> każdy członek MFW wyznacza organ, za pośrednictwem którego będzie prowadził transakcje z MFW. W większości państw członkowskich strefy euro takimi wyznaczonymi organami są KBC<sup>(2)</sup>. Ponadto KBC odgrywają istotną rolę w reprezentowaniu swoich państw członkowskich w organach decyzyjnych MFW. W większości państw członkowskich strefy euro<sup>(3)</sup> prezes KBC pełni funkcję członka Rady Gubernatorów z ramienia swojego państwa, w pozostałych natomiast – funkcję zastępcy członka Rady Gubernatorów. Ponadto w wielu przypadkach prezes KBC pełni funkcję zastępcy członka Międzynarodowego Komitetu Walutowego i Finansowego. Wiele KBC uczestniczy również w procedurze wyboru dyrektorów wykonawczych (i ich zastępców) z ramienia swoich państw, a niektóre z tych KBC same dokonują tego wyboru.

Zgodnie z umową o MFW<sup>(4)</sup> każde państwo członkowskie strefy euro wyznaczy swój bank centralny jako depozytariusza wszystkich zasobów Funduszu w swej walucie. Ponadto KBC Eurosystemu utrzymują i zarządzają specjalnymi prawami ciągnięcia (SDR) przydzielonymi im odpowiednim państwom z tytułu uczestnictwa w Departamencie Specjalnych Praw Ciągnięcia<sup>(5)</sup> oraz uczestniczą w dobrowolnych transakcjach, których przedmiotem są specjalne prawa ciągnięcia. Ponadto KBC Eurosystemu uczestniczą w planie transakcji finansowych MFW, zapewniają obowiązkowe przydziały udziału ich państw w MFW oraz – w razie potrzeby – udzielają dobrowolnych linii kredytowych dwustronnie na rzecz MFW oraz w kontekście ogólnego porozumienia pożyczkowego i nowego porozumienia pożyczkowego MFW.

- 1.6 Z perspektywy prawa Unii Traktaty uznają rolę, jaką KBC i EBC odgrywają wobec MFW. Zgodnie ze Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanym dalej „Statutem ESBC”) EBC i KBC mogą, w miarę potrzeby, ustanawiać stosunki z organizacjami międzynarodowymi i przeprowadzać z nimi wszystkie typy operacji bankowych, w tym operacje udzielania i zaciągania pożyczek<sup>(6)</sup>. KBC mogą dokonywać operacji związanych z wypełnianiem swoich zobowiązań w stosunku do organizacji międzynarodowych<sup>(7)</sup>. EBC może utrzymywać pozycje rezerwowe w MFW i specjalne prawa ciągnięcia i zarządzać nimi oraz akceptować łączenie tych aktywów<sup>(8)</sup>. W tym zakresie EBC został wskazany przez Radę Wykonawczą MFW jako posiadacz specjalnych praw ciągnięcia zgodnie z postanowieniami umowy o MFW<sup>(9)</sup>.
- 1.7 EBC rozumie, że projekt decyzji nie zmierza do zmiany porozumień, jakie państwa członkowskie strefy euro zawarły w celu zapewnienia wykonywania praw i obowiązków wynikających z uczestnictwa w MFW. Z takim zastrzeżeniem EBC jest gotów wesprzeć wysiłki Rady mające na celu zapewnienie jednolitej reprezentacji strefy euro we wszystkich organach MFW oraz odgrywać w takiej jednolitej reprezentacji strefy euro rolę określoną przez Radę. Środki oparte na art. 138 TFUE będą musiały w odpowiedni sposób uwzględniać fakt, iż zakres tego artykułu jest ograniczony do tych obszarów polityki, które zostały przekazane Unii oraz w których EBC i KBC w sposób niezależny wykonują określone kompetencje powierzone im na mocy TFUE i Statutu ESBC<sup>(10)</sup>.

## 2. Uwagi szczegółowe

### 2.1 Niezależność Eurosystemu

- 2.1.1 Jak wskazano powyżej, cel ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w MFW może zostać osiągnięty jedynie z poszanowaniem kompetencji Eurosystemu, w szczególności wynikających z art. 127 TFUE, a także jego

<sup>(1)</sup> Zob. art. V ust. 1 umowy o MFW, który stanowi, że każdy członek prowadzi swoje transakcje z Funduszem wyłącznie za pośrednictwem swojego ministerstwa odpowiedzialnego za finanse publiczne, banku centralnego, funduszu stabilizacyjnego albo innego podobnego agenta finansowego, oraz że Fundusz prowadzi transakcje wyłącznie z tymi organami lub za ich pośrednictwem.

<sup>(2)</sup> Zob. np. w Austrii: art. 1 i 2 ustawy federalnej z dnia 23 czerwca 1971 r. w sprawie podwyższenia udziału Austrii w MFW oraz przekazania całego udziału przez Oesterreichische Nationalbank, BGBl nr 309/1971; Niemcy: art. 3 ust. 2 ustawy w sprawie umowy o MFW z dnia 9 stycznia 1978 r. (BGBl. 1978 II str. 13) ze zmianami wynikającymi z art. 298 rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 2015 r. (BGBl. I str. 1474); Finlandia: art. 2 ustawy 68/1977 w sprawie zatwierdzenia niektórych zmian w Traktacie o Międzynarodowym Funduszu Walutowym; Słowenia: art. 4 ustawy o uczestnictwie Republiki Słowenii w Międzynarodowym Funduszu Walutowym; Portugalia: art. 1 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 245/89 z dnia 5 sierpnia 1989 r.

<sup>(3)</sup> Jest tak np. w Belgii, Estonii, Niemczech, na Łotwie, Litwie i Malcie, w Holandii, Austrii, na Słowacji, w Słowenii, Finlandii i Portugalii.

<sup>(4)</sup> Zob. art. XIII ust. 2(a) umowy o MFW.

<sup>(5)</sup> Zob. art. XVII umowy o MFW.

<sup>(6)</sup> Zob. pierwsze i czwarte tiret art. 23 Statutu ESBC.

<sup>(7)</sup> Zob. art. 31 ust. 1 Statutu ESBC.

<sup>(8)</sup> Zob. art. 30 ust. 5 Statutu ESBC.

<sup>(9)</sup> Zob. art. XVII ust. 3 umowy o MFW.

<sup>(10)</sup> W przypadku EBC należy również wziąć pod uwagę zadania powierzone mu na mocy rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

niezależności, w szczególności wynikającej z art. 130 TFUE i art. 7 Statutu ESBC. Istniejąca w prawie Unii zasada niezależności ma na celu ochronę Eurosystemu przed wszelkimi formami nacisku politycznego, by umożliwić mu skuteczną realizację celów związanych z powierzonymi mu zadaniami, dzięki niezależnemu wykonywaniu specyficznych uprawnień przyznanych mu w prawie Unii<sup>(1)</sup>.

- 2.1.2 Art. 138 ust. 2 TFUE nie może ograniczać niezależności Eurosystemu. Aby spełniać warunek „odpowiedniości” w rozumieniu art. 138 ust. 2 TFUE, projekt decyzji powinien zatem zapewniać ochronę niezależnego wykonywania zadań i uprawnień Eurosystemu przez cały okres trwania procesu wypracowywania optymalnego modelu organizacji jednolitej zewnętrznej reprezentacji strefy euro w MFW. Jakkolwiek cele, zadania i szczególnie uprawnienia chronione zasadą niezależności Eurosystemu nieustannie ewoluują, poniżej znajduje się opis najważniejszych z nich.
- 2.1.3 Podstawowym celem Eurosystemu jest utrzymanie stabilności cen (pierwsze zdanie art. 127 ust. 1 TFUE i art. 2 Statutu ESBC oraz drugie zdanie art. 282 ust. 2 TFUE). Ustanowienie tego celu jest nierozdzielnie związane z przyznaniem Eurosystemowi dużego zakresu niezależności, ponieważ ustanowiony w TFUE wymóg niezależności banku centralnego odzwierciedla powszechnie przyjęty pogląd, że głównemu celowi utrzymania stabilności cen najlepiej służy w pełni niezależny bank centralny z precyzyjnie zdefiniowanym mandatem<sup>(2)</sup>. Zgodnie z drugim zdaniem art. 282 ust. 1 TFUE Eurosystem prowadzi politykę pieniężną Unii. W kontekście art. 3 ust. 1 lit. c) oraz drugiego zdania art. 282 ust. 1 TFUE terminu „polityka pieniężna” nie należy rozumieć w zawężający i techniczny sposób jako odnoszącego się wyłącznie do podstawowego zadania the Eurosystemu, o którym mówi pierwsze tiret art. 127 ust. 2 TFUE. Takie wąskie rozumienie nie jest ani pożądane, ani zamierzone. EBC rozumie termin „polityka pieniężna” jako odzwierciedlający tytuł rozdziału 2 tytułu VIII części trzeciej TFUE, a co za tym idzie uważa, że termin ten obejmuje wszystkie szczególnie uprawnienia dotyczące euro, opisane w odpowiednich postanowieniach TFUE, w szczególności art. 127 i art. 128 TFUE<sup>(3)</sup>.
- 2.1.4 Eurosystem ma również cele dodatkowe: bez uszczerbku dla celu utrzymania stabilności cen Eurosystem wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii ustanowionych w artykule 3 TUE (zob. również drugie zdanie art. 127 ust. 1 TFUE, trzecie zdanie art. 282 ust. 2 TFUE oraz art. 2 Statutu ESBC). Cele określone w art. 3 TUE zostały dodatkowo doprecyzowane w art. 119-127 TFUE.
- 2.1.5 I wreszcie, poza celami określonymi w TFUE, Eurosystem przyczynia się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe organy w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego, zgodnie z art. 127 ust. 5 TFUE. Eurosystem realizuje cel w postaci zapewnienia bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych w odniesieniu do szczególnych zadań dotyczących nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, powierzonych EBC przez Radę na podstawie art. 127 ust. 6 TFUE. Od listopada 2014 r. EBC realizuje te zadania w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, który składa się z EBC i właściwych organów krajowych. W tym zakresie EBC jest także związany obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej<sup>(4)</sup> oraz ma obowiązek działać w sposób niezależny, zgodnie z art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013.

## 2.2 Status EBC w MFW jako obserwatora

- 2.2.1 EBC jest jedyną instytucją Unii wymienioną w art. 13 ust. 1 TUE, której nadano międzynarodową osobowość prawną<sup>(5)</sup>. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 Statutu ESBC w dziedzinie współpracy międzynarodowej związanej z zadaniami powierzonymi ESBC o sposobie reprezentacji ESBC decyduje EBC. EBC decyduje również o swoim i krajowych banków centralnych uczestnictwie w międzynarodowych instytucjach walutowych. Art. 6 ust. 3 Statutu ESBC stanowi, że art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 stosuje się bez uszczerbku dla środków przyjętych przez Radę na podstawie art. 138 ust. 2 TFUE, tak aby zapewnić jednolitą reprezentację strefy euro w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych.

<sup>(1)</sup> Zob. pkt 134 wyroku w sprawie C-11/00 Komisja/Europejski Bank Centralny, ECLI:EU:C:2003:395.

<sup>(2)</sup> Zob. pierwszy akapit sekcji „Niezależność funkcjonalna” w rozdziale 2.2.3 Raportu o konwergencji EBC z 2014 r.

<sup>(3)</sup> Zob. pkt 9 opinii CON/2003/20 dotyczący terminu „polityka pieniężna” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE. Jako że Statut ESBC stanowi integralną część Traktatów (art. 51 TUE), termin „polityka pieniężna” odnosi się również do postanowień dotyczących polityki pieniężnej zawartych w Statucie ESBC.

<sup>(4)</sup> Zob. art. 27 rozporządzenia (WE) nr 1024/2013.

<sup>(5)</sup> Zob. art. 282 ust. 3 TFUE, art. 9 ust. 1 Statutu ESBC oraz art. 8 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013. Międzynarodowa osobowość prawna EBC jest ograniczona do wykonywanych przez EBC funkcji oraz odpowiednich postanowień Traktatów. Dlatego też, zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 Statutu ESBC w dziedzinie współpracy międzynarodowej związanej z zadaniami powierzonymi ESBC o sposobie reprezentacji ESBC decyduje EBC. EBC decyduje również o swoim i krajowych banków centralnych uczestnictwie w międzynarodowych instytucjach walutowych. Art. 6 ust. 3 Statutu ESBC stanowi, że art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 stosuje się bez uszczerbku dla środków przyjętych przez Radę na podstawie art. 138 ust. 2 TFUE, tak aby zapewnić jednolitą reprezentację strefy euro w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych.

EBC nadal powinien pełnić wiodącą rolę w reprezentacji strefy euro w MFW, tj. rolę w pełni uwzględniającą fakt, iż Eurosystem niezależnie wykonuje szczególne uprawnienia powierzone mu postanowieniami TFUE i Statutu ESBC, podobnie jak czyni to EBC w odniesieniu do uprawnień przyznanych mu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1024/2013. Dlatego też rola ta musi obejmować przynajmniej te prawa, które obecnie EBC, jako przedstawiciel Eurosystemu, ma z tytułu bycia obserwatorem w MFW, tj. prawo przedstawiania i składania pisemnych stanowisk skierowanych do organów MFW. Jeżeli organizacja jednolitej zewnętrznej reprezentacji doprowadzi do zwiększenia praw strefy euro w MFW, może zaistnieć potrzeba odpowiedniego rozszerzenia roli EBC. W tym kontekście EBC uważa, że cel w postaci ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w MFW może zostać osiągnięty wyłącznie poprzez pełne respektowanie znaczenia niezależnego wykonywania szczególnych uprawnień EBC w dziedzinie reprezentacji zewnętrznej. Opinie i wynikające z nich stanowiska strefy euro powinny być starannie skoordynowane i wyrażane jednym głosem. Oznacza to jednak, że organizacja jednolitej reprezentacji musi w pełni uwzględniać wewnętrzny podział kompetencji oraz odpowiadających im mandatów poszczególnych instytucji Unii, jak również oparte na Traktacie gwarancje niezależności, mające na celu ochronę Eurosystemu przed wszelkimi formami nacisku politycznego, by umożliwić mu skuteczną realizację celów związanych z powierzonymi mu zadaniami.

2.2.2 Ponadto, jak wskazano powyżej, jednolita reprezentacja musiałaby być zorganizowana z pełnym poszanowaniem zasady wzajemnej lojalnej współpracy pomiędzy instytucjami Unii (art. 13 ust. 2 TUE). Dlatego też EBC przewiduje, że Komisja i Rada przyczynią się do osiągnięcia celu, jakim jest utworzenie jednolitej reprezentacji strefy euro zgodnie z mandatem i uprawnieniami Eurosystemu. EBC zakłada, że taka jednolita reprezentacja będzie podtrzymywać ugruntowaną praktykę ścisłej współpracy z bankami centralnymi przy przygotowywaniu wspólnych stanowisk strefy euro na potrzeby procesu decyzyjnego MFW oraz udziału KBC Eurosystemu w tym procesie, mając na względzie ich wiedzę ekspercką w dziedzinach, w których aktywny jest MFW.

2.2.3 Obecnie EBC jest na stałe reprezentowany w dwóch organach MFW. Prezes EBC jest obserwatorem w Międzynarodowym Komitecie Walutowym i Finansowym. Ponadto EBC ma status obserwatora w Radzie Wykonawczej MFW w odniesieniu do spraw związanych z jego mandatem<sup>(1)</sup>. W szczególności EBC jest zapraszany do wysyłania przedstawiciela na posiedzenia Rady Wykonawczej MFW, gdy przedmiotem obrad są następujące kwestie: a) polityka strefy euro w kontekście konsultacji z członkami w trybie art. IV; b) nadzór Funduszu na podstawie art. IV nad polityką poszczególnych członków ze strefy euro; c) rola strefy euro w międzynarodowym systemie walutowym; d) światowa perspektywa ekonomiczna; e) globalne raporty dotyczące stabilności finansowej; f) rozwój światowej sytuacji ekonomicznej i rynkowej. Ponadto EBC jest zapraszany do wysyłania przedstawiciela na posiedzenia Rady Wykonawczej MFW w przypadku tych tematów obrad, które EBC i Fundusz uznają za będące we wspólnym interesie w kontekście wykonywania swoich mandatów. Przysługujący EBC status obserwatora oznacza, że – za zgodą przewodniczącego – przedstawiciel EBC może zwracać się, ustnie lub na piśmie, do Rady Wykonawczej MFW w sprawach, w których EBC został zaproszony, natomiast prawo podnoszenia kwestii i podejmowania decyzji w sprawach dotyczących pełnego spektrum obrad na forach MFW jest zarezerwowane dla państw członkowskich.

### 2.3 Uwagi techniczne i propozycje zmian

Szczegółowe propozycje zmiany brzmienia projektu decyzji wraz z uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie technicznym, który jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 6 kwietnia 2016 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC

---

<sup>(1)</sup> Decyzja nr 12925-(03/1) z 27 grudnia 2002 r., ze zmianami wynikającymi z decyzji nr 13414-(05/01) z 23 grudnia 2004 r., decyzji nr 13612-(05/108) z 22 grudnia 2005 r. i decyzji nr 14517-(10/1) z 5 stycznia 2010 r.