

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych”

(COM(2015) 602 final)

oraz

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

(COM(2015) 603 final – 2015/0250 (NLE))

(2016/C 177/03)

Sprawozdawca: Petr ZAHRADNÍK

Dnia 11 listopada 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych”

(COM(2015) 602 final)

oraz

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

(COM(2015) 603 final – 2015/0250 (NLE)).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 204 do 5 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia (proponowane)

1.1. Główny ogólny wniosek brzmi, że strefa euro, jeśli ma być bardziej aktywna, skuteczna i wyeksponowana w międzynarodowych instytucjach finansowych, musi wzmocnić swoją zewnętrzną reprezentację. To z kolei wzmocniłoby jej względne znaczenie w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz dałoby jej ważniejszą pozycję na międzynarodowych rynkach finansowych. Komitet przedstawił swoje poglądy na ten temat jeszcze przed publikacją omawianych tu dokumentów przez Komisję Europejską⁽¹⁾.

1.2. EKES zgadza się z logiką obu dokumentów, a mianowicie z tym, że po istotnym wzmocnieniu zarządzania wewnętrznego w strefie euro (zwłaszcza w latach 2009–2014) rozsądnym rozwiązaniem jest obecnie zrównoważenie istniejącej sytuacji poprzez poprawę reprezentacji strefy w gospodarce światowej. Dałoby to wyraz wzmocnieniu filara politycznego, który zapewnia wzajemne powiązania i zgodność między wewnętrzną spójnością a zewnętrznymi potrzebami funkcjonowania strefy euro oraz przynosi większe ujednoczenie paradygmatów polityki gospodarczych poszczególnych państw członkowskich.

1.3. EKES zgadza się również z uznaniem za priorytet wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym (MFW), co uzasadnia szereg przyczyn, w szczególności dominująca rola MFW w światowym zarządzaniu gospodarczym i kształtowaniu polityki gospodarczej, a także niedawne praktyczne zaangażowanie MFW w programy pomocowe dla szeregu państw członkowskich UE.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie: „Ukończenie UWG: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

1.4. Jednocześnie EKES uważa jednak, że zaproponowana wzmocniona zewnętrzna reprezentacja UE czy strefy euro to pierwszy etap całego procesu, po którym nastąpi podobnie szczegółowy etap dotyczący stosunków z innymi instytucjami istotnymi w kontekście realizacji celów dotyczących unii bankowej czy unii rynków kapitałowych (na przykład z Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) czy OECD). EKES proponuje, by Komisja, realizując działanie priorytetowe, jakim jest wzmocnienie zewnętrznej reprezentacji strefy euro w MFW, opracowała także scenariusze dotyczące wzmocnienia i zwiększenia skuteczności powiązań z innymi odpowiednimi instytucjami międzynarodowymi, z uwzględnieniem zwłaszcza zakresów ich odpowiedzialności.

1.5. EKES zasadniczo popiera ostateczny cel, jakim jest posiadanie jednego miejsca w MFW do 2025 r., jak określono we wniosku dotyczącym zewnętrznej reprezentacji strefy euro, a także scenariusz osiągnięcia tego celu. Popiera także wezwanie Parlamentu Europejskiego i Rady do osiągnięcia konsensusu, który umożliwi Radzie przyjęcie ogólnie korzystnej decyzji w sprawie zaproponowanego podejścia.

1.6. EKES zaleca również przeprowadzenie jasnego i wyraźnego rozgraniczenia ról zewnętrznej reprezentacji strefy euro z jednej strony oraz jej skoordynowane powiązanie z rolą UE jako całości z drugiej strony (z myślą o zachowaniu integralności jednolitego rynku). EKES uważa, że zaproponowana reprezentacja strefy euro w MFW obejmuje kwestie, które w rzeczywistości i w istocie nie ograniczają się tylko do samej strefy, ale są także niezmiernie ważne dla całej UE i wszystkich jej państw członkowskich. EKES zaleca jednocześnie, by w procesie dotyczącym zewnętrznej reprezentacji strefy euro wziąć pod uwagę także kwestię przyszłego rozszerzenia tej strefy. Istnienie takiej koordynacji może stanowić dodatkowy powód i motyw oceny decyzji w sprawie gotowości danego państwa do przystąpienia do strefy euro.

1.7. EKES zgadza się z głównymi elementami trzyetapowego scenariusza zmierzającego do posiadania pojedynczego miejsca w MFW do 2025 r. oraz z prowadzącymi do tego etapami przejściowymi. Trzeba jednak stworzyć odpowiednią presję polityczną skłaniającą do odpowiednio szybkiego wypełnienia związanych z tym zadań i obowiązków państw członkowskich.

1.8. EKES popiera także propozycję ustanowienia systemu, który doprowadziłby do utworzenia stanowiska przedstawiciela odpowiedzialnego za interesy strefy euro – przede wszystkim w MFW, ale także we wszystkich innych odpowiednich instytucjach finansowych w Brukseli (poprzez przekształcenie SCIMF w pełnoprawny podkomitet Komitetu Ekonomiczno-Finansowego). Powinien także istnieć podmiot reprezentujący wspólne interesy strefy euro w Waszyngtonie, z wyraźną i rzeczywistą koordynacją ustanowioną także w odniesieniu do państw członkowskich spoza strefy euro.

1.9. EKES przewiduje, że zaproponowana procedura będzie skutkować lepszą i bardziej dogłębną koordynacją między państwami członkowskimi w obszarze polityki gospodarczej i jej wymiaru zewnętrznego, oraz oczekuje stosownej koordynacji w tej kwestii między odpowiednimi instytucjami i organami UE, przy zapewnieniu jak największej przejrzystości.

1.10. EKES jest zdania, że oba dokumenty poświęcone zostały przede wszystkim proceduralno-organizacyjnemu bądź legislacyjnemu czy prawnym aspektom zagadnienia. Zaleca włączenie do nich analizy ekonomicznej oraz krótkiego wyjaśnienia w sprawie oczekiwanych korzyści oraz skutków po wdrożeniu.

1.11. EKES zgadza się z zaproponowaną praktyką regularnego, poczynając najwcześniej od wiosny 2017 r., przedstawiania sprawozdań w sprawie postępów w osiągnięciu wzmocnionej zewnętrznej reprezentacji strefy euro.

2. Propozycje Komisji: streszczenie i analiza

2.1. W niniejszej opinii podsumowano uwagi na temat dwóch dokumentów opublikowanych w dniu 21 października 2015 r. w ramach pakietu środków służących dokończeniu budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej (UGW). Dokumenty te dotyczą jednego z priorytetów pakietu – zewnętrznej reprezentacji strefy euro. Pakiet został pomyślany jako system wzajemnie powiązanych i zależnych od siebie środków, które wszystkie są niezbędne do osiągnięcia pożądanego celu w 2025 r.

2.2. Podstawowy zamysł opiera się na istniejących wnioskach dotyczących ustanowienia pogłębionej i prawdziwej UGW (listopad 2012 r.) oraz został dodatkowo podkreślony w sprawozdaniu pięciu przewodniczących z czerwca 2015 r.

2.3. W omawianym dokumencie przyjmuje się za rzecz oczywistą, że MFW jest główną instytucją, wobec której należy wzmocnić zewnętrzną reprezentację strefy euro.

2.4. Strefa euro posiadająca pojedyncze miejsce mogłaby także przemawiać w MFW jednym głosem w sprawach, w których polityka UE jest w dużym stopniu skoordynowana, a mianowicie dotyczących polityki gospodarczej i budżetowej, nadzoru makroekonomicznego, polityki kursowej i stabilności finansowej.

2.5. Propozycją w odpowiedzi na ten stan rzeczy jest bardziej spójna i skuteczna zewnętrzna reprezentacja strefy euro w MFW; propozycja ta zasadza się na strategii przewidującej jak najszybsze uzgodnienie scenariusza i jego wdrażanie krok po kroku. Proponowane są trzy etapy.

2.6. Koncepcja wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro ma być wdrażana w sposób przejrzysty, a odpowiednie kręgi społeczeństwa powinny być o tym informowane poprzez regularne sprawozdania z postępów.

2.7. Jednolita reprezentacja strefy euro w MFW, której ustanowienie przewiduje się ostatecznie na 2025 r., jest we wniosku dotyczącym decyzji COM(2015) 603 final określona w następujący sposób:

- Rada Gubernatorów: przedstawianie poglądów strefy euro przez przewodniczącego Eurogrupy,
- Międzynarodowy Komitet Walutowy i Finansowy: reprezentowanie strefy euro przez przewodniczącego Eurogrupy,
- Rada Wykonawcza MFW: bezpośrednie reprezentowanie strefy euro przez dyrektora wykonawczego grupy państw strefy euro, po ustanowieniu jednej lub kilku grup państw składających się tylko z państw członkowskich strefy euro (wybór dyrektora wykonawczego na wniosek przewodniczącego Eurogrupy; pełna koordynacja stanowisk wyrażanych ustnie lub w trybie pisemnych oświadczeń).

2.8. W przypadku rozszerzenia strefy euro konieczne zmiany zostaną wprowadzone we współpracy z państwami niebędącymi członkami strefy euro oraz zostaną podjęte działania w celu odpowiedniego dostosowania reprezentacji.

3. Uwagi ogólne

3.1. Pierwszy z omawianych dokumentów koncentruje się głównie na kwestiach proceduralnych i organizacyjnych, podczas gdy drugi nadaje treści formę aktu prawnego. Oba dokumenty stanowią całościowy wkład w tworzenie politycznego filara strefy euro oraz w wyważenie instrumentów wewnętrznych i zewnętrznych, którymi dysponuje strefa euro. Wypowiadanie się jednym głosem w ramach zewnętrznej reprezentacji strefy euro wzmocni koordynację i spójność strefy euro oraz przyczyni się także do zbliżenia całej gamy polityk gospodarczych poszczególnych państw członków strefy euro. Do urzeczywistnienia i spełnienia tej wizji konieczne jest przejście większego zakresu odpowiedzialności poprzez intensywniejszą integrację i wzmocnienie instytucji.

3.2. W latach 2009–2014 przyjęto niespotykaną liczbę środków w celu skoordynowania polityki gospodarczej UE (obejmują one wprowadzenie cyklicznego procesu europejskiego semestru, zmiany w zasadach dotyczących paktu stabilności i wzrostu, przyjęcie pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (sześciopak) i drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego (dwupaku), Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (pakt fiskalny), Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), unię bankową i unię rynków kapitałowych). Większość tych środków dotyczyła brakujących elementów do budowy strefy euro lub przyjęcia doraźnych środków pomocowych w celu zaspokojenia pilnych potrzeb z zakresu polityki gospodarczej i fiskalnej. Pakiet środków opublikowany 21 października 2015 r., który nawiązuje do sprawozdania pięciu przewodniczących, zdaje się być pierwszą od dłuższego czasu ambitną, przyszłościową koncepcją ukierunkowaną na rozwój i poprawę środowiska instytucjonalnego i dostępnych instrumentów strefy euro oraz jej struktur, które dzięki wdrożeniu tych środków powinny zostać zoptymalizowane i silniej zintegrowane.

3.3. Środki przyjęte w okresie 2009–2014 skupiały się w głównej mierze na wspieraniu wewnętrznego funkcjonowania strefy euro. Pomijały one rozwiązania dotyczące odpowiedniej reprezentacji zewnętrznej, nie nadążając za rosnącym znaczeniem strefy euro oraz postępami w harmonizacji polityki gospodarczej. Pozycja strefy euro w międzynarodowych instytucjach finansowych, a ostatecznie na międzynarodowych rynkach finansowych uległa osłabieniu w kategoriach względnych lub nie jest tak mocna, jaka mogłaby być. Z tego wynika, że udoskonalone działania zewnętrzne strefy euro powinny być widoczne na całym świecie, a w globalnym systemie finansowym powinny być bardziej spójne i ujednolicone.

3.4. Zewnętrzną reprezentację strefy euro należy postrzegać w szerszym kontekście politycznym, który stanowił powód opracowania sprawozdania pięciu przewodniczących. Można tu wyciągnąć następujące wnioski:

- a) istniejąca struktura UGW nie jest odpowiednia do zagwarantowania, by strefa euro przynosiła oczekiwane korzyści;
- b) z uwagi na rolę, jaką odgrywa euro w gospodarce światowej, środki ukierunkowane na sprawy wewnętrzne strefy euro nie mogą być skuteczne bez stosownej zewnętrznej reprezentacji.

3.5. Można stwierdzić, że jeśli zewnętrzna reprezentacja strefy euro nie zostanie ustanowiona, potencjał strefy w zakresie formułowania globalnej polityki gospodarczej i pieniężnej nie zostanie wykorzystany, a atrakcyjność euro na potrzeby transakcji, inwestycji i jako waluty rezerwowej w kontekście globalnym będzie ograniczona.

3.6. Potrzeba skoncentrowania się na MFW wynika z dużej komplementarności polityki gospodarczej oraz instrumentów UE i MFW osiągniętej po wyraźnym wzmocnieniu i skoordynowaniu tychże w UE, w szczególności w strefie euro⁽²⁾. MFW jest kluczową instytucją globalnego zarządzania gospodarczego oraz pełni ważną rolę, we współpracy z Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Centralnym, w formułowaniu i wdrażaniu programów pomocowych dla państw członkowskich, które dotknął kryzys gospodarczy i zadłużeniowy. Oczekuje się, że rola MFW będzie coraz większa, a potrzeba współpracy między MFW a strefą euro będzie postrzegana teraz z o wiele szerszej i bardziej złożonej perspektywy niż ograniczona perspektywa poszczególnych państw członkowskich. Jednocześnie EKES zwraca uwagę na fakt, że gdyby Europejski Fundusz Walutowy, który pojawiał się już w pierwotnych propozycjach sprzed utworzenia europejskiego systemu walutowego pod koniec lat 70., był od samego początku częścią strefy euro, mógłby w czasie kryzysu odegrać rolę, którą w rzeczywistości odegrał właśnie MFW.

3.7. Silniejszą i skuteczniejszą zewnętrzną reprezentację strefy euro utrudnia szereg przeszkód, które zostały prawidłowo określone i ocenione:

- różnice pomiędzy państwami członkowskimi (19 państw należących do strefy euro w Radzie Wykonawczej MFW jest rozdzielonych między sześć grup państw, z czego dwa państwa posiadają swe pojedyncze miejsca, co często utrudnia państwom należącym do strefy euro wyrażenie wspólnego stanowiska),
- niewystarczająca reprezentacja strefy euro jako całości (brak jednego przedstawiciela strefy euro posiadającego urzędowe upoważnienia w Radzie Wykonawczej MFW – to zadanie jest aktualnie powierzone przewodniczącemu EURIMF); ponadto MFW nie ma idealnego partnera do zajmowania się sprawami wspólnymi dla strefy euro (por. środki przyjęte w ostatnim czasie w celu wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej); Europejski Bank Centralny posiada status obserwatora w Radzie Wykonawczej MFW,
- niewystarczająca koordynacja na szczeblu strefy euro (niewykonywanie dawnych uzgodnień z posiedzenia Rady Europejskiej w Wiedniu w 1998 r.); koordynacja na szczeblu UE poprzez podkomitet do spraw związanych z MFW (SCIMF) Komitetu Ekonomiczno-Finansowego polega w rzeczywistości na obronie przez każde państwo członkowskie swego stanowiska.

⁽²⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie konsekwencji kryzysu związanego z długiem publicznym dla sprawowania rządów w UE (Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 15).

3.8. Mając na uwadze powyższe rozważania, można przedstawić następujące zasadnicze spostrzeżenie co do dwóch omawianych dokumentów – wprowadzenie w życie ich treści wymaga intensywnej koordynacji w szeregu dziedzinach: między instrumentami wewnętrznymi i zewnętrznymi, którymi dysponuje strefa euro, z myślą o optymalizacji jej struktur i funkcjonowania, uzgodnieniu polityk gospodarczych, spójności i koordynacji; między państwami strefy euro a państwami członkowskimi, które nie wprowadziły euro (z przygotowaną procedurą na wypadek rozszerzenia strefy euro); między poszczególnymi formami zewnętrznej reprezentacji strefy euro (sprawy walutowe, polityka strukturalna, bankowość i rynek finansowy, polityka gospodarcza). Za punkt wyjścia dla zasad kierujących tą koordynacją można przyjąć założenie, że euro jest jednostką walutową UE.

3.9. Jako uwagę ogólną można też wskazać potrzebę wyważenia proceduralno-administracyjno-legislacyjnego charakteru dokumentów odpowiednimi argumentami opartymi na analizie ekonomicznej i kontekście politycznym.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zgodnie w powyższych uwagami ogólnymi można zalecić opracowanie prostego schematu powiązań między nowym unijnym zarządzaniem gospodarczym a polityką MWF czy ew. innych instytucji, analogicznie np. do harmonogramu i programu przeprowadzania i realizacji europejskiego semestru, co uczyniłoby dyskusję na ten temat bardziej przejrzystą i przystępną.

4.2. Można zalecić także opracowanie scenariusza wewnętrznej koordynacji działań zainteresowanych instytucji i organów UE z myślą o osiągnięciu faktycznej synergii między nimi, zwłaszcza na przygotowawczych i przejściowych etapach realizacji całej koncepcji oraz w okresie rozszerzania strefy euro, pod kątem elastyczności zasad i procedur. Zgodnie z apelem zawartym w komunikacie Komisji o zapewnienie jak największej przejrzystości i demokratycznej rozliczalności, pewną rolę w tych kwestiach – rolę zgodną ze wspólnotową metodą podejmowania decyzji – powinien odgrywać Parlament Europejski.

4.3. Wniosek dotyczący wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro stanowi część pakietu, który odnawia kształt europejskiego semestru oraz ustanawia krajowe rady ds. konkurencyjności i Europejską Radę Budżetową. Działania te będą w szczególności wymagały reprezentacji UE i strefy euro na innych odpowiednich forach. Pomocne w tym względzie byłoby wzmocnienie synergii z OECD, grupą G-7, grupą G-20, Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) i Bankiem Światowym. Środki te dotyczą realizacji i koordynacji polityki makroekonomicznej, reformy regulacji systemu finansowego i przejrzystości fiskalnej (ze strony przedstawicieli UE i strefy euro, tzn. przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Eurogrupy, przedstawicieli Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, ministrów poszczególnych krajów reprezentowanych w G-7 czy G-20), spraw powiązanych z tworzeniem unii bankowej i unii rynków kapitałowych oraz dalszych istotnych zagadnień. Istnieją jeszcze inne możliwości, takie jak Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), w którym reprezentowanych jest sporo państw członkowskich.

4.4. Z powyższych uwag wynika, że potrzebne usprawnienie zewnętrznej reprezentacji strefy euro stanowi pierwszy i niezbędny krok w kierunku wzmocnienia wagi, znaczenia i statusu jednostki walutowej UE w światowej gospodarce; krok ten należy uczynić w powiązaniu z projektem dokończenia budowy UGW, a jego powodzenie będzie w dużym stopniu uzależnione od rzeczywistych wyników gospodarczych strefy euro i jakości wdrożenia wszystkich istotnych dla niej polityk gospodarczych.

Bruksela, dnia 17 marca 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS