

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě a Evropské centrální bance Plán na vytvoření jednotnějšího vnějšího zastoupení eurozóny v mezinárodních fórech

[COM(2015) 602 final]

a

k návrhu rozhodnutí Rady, kterým se stanoví opatření s cílem vytvořit postupně jednotné zastoupení eurozóny v Mezinárodním měnovém fondu

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

(2016/C 177/03)

Zpravodaj: Petr ZAHRADNÍK

Dne 11. listopadu 2015 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropské centrální bance – Plán na vytvoření jednotnějšího vnějšího zastoupení eurozóny v mezinárodních fórech

[COM(2015) 602 final]

a

návrhu rozhodnutí Rady, kterým se stanoví opatření s cílem vytvořit postupně jednotné zastoupení eurozóny v Mezinárodním měnovém fondu

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

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. března 2016.

Na 515. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 16. a 17. března 2016 (jednání dne 17. března 2016), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 204 hlasy pro, 5 hlasů bylo proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení (návrhy)

1.1. Klíčovým obecným závěrem je konstatování, že má-li být eurozóna v mezinárodních finančních institucích aktivnější, efektivnější a výraznější, musí dojít k posílení jejího vnějšího zastoupení, čímž dojde k zesílení její relativní váhy v rámci mezinárodních finančních institucí a zvýraznění její pozice na mezinárodních finančních trzích. Ještě před zveřejněním těchto dokumentů Evropskou komisí vyjádřil EHSV k tomuto tématu svá stanoviska ⁽¹⁾.

1.2. EHSV taktéž vyjadřuje souhlas s logikou uplatněnou v obou dokumentech, a sice že následně po výrazném zesílení vnitřní správy eurozóny, především v letech 2009–2014, je relevantní učinit též vyvážený krok z pohledu jejího zastoupení v globální ekonomice jako projev posílení politického pilíře zajišťujícího vyváženou vazbu a jednotnost mezi vnitřní soudržností a vnějšími potřebami fungování eurozóny, který též vede ke sblížení paradigmatu hospodářských politik jednotlivých členských států.

1.3. EHSV rovněž souhlasí z řady důvodů (zvláště pak kvůli dominantní roli v globální správě ekonomických záležitostí a tvorbě hospodářské politiky a také kvůli praktickému angažmá v záchranných programech řady států EU v nedávné době) s prioritním zaměřením posílení vnějšího zastoupení eurozóny na Mezinárodní měnový fond (MMF).

⁽¹⁾ Stanovisko EHSV z vlastní iniciativy „Dokončení HMU – politický pilíř“ (Úř. věst. C 332, 8.10.2015, s. 8).

1.4. EHSV však současně považuje navržené posílení vnější zastoupení EU, resp. eurozóny za první krok celého procesu, který bude následován obdobně podrobným scénářem vztahu vůči dalším relevantním institucím například pro účely bankovní unie či unie kapitálových trhů (například Banka pro mezinárodní platby (BIS) nebo OECD). EHSV navrhuje Evropské komisi – při zachování prioritní váhy MMF ve strategii posílení vnějšího zastoupení eurozóny – rozpracování scénářů posílení a zefektivnění vazeb i vůči ostatním relevantním mezinárodním institucím, zvláště s ohledem na příslušné obsahové zaměření.

1.5. EHSV v obecných rysech souhlasí se scénářem a cílovým stavem návrhu vnějšího zastoupení eurozóny v podobě jejího jednotného zastoupení v MMF do roku 2025 a podporuje výzvu Evropské komise k dosažení konsensu mezi Evropským parlamentem a Radou do té míry, aby Rada mohla přijmout všeobecně přínosné rozhodnutí o navrženém postupu.

1.6. EHSV současně doporučuje v této souvislosti jasné a zřetelné definování rolí vnějšího zastoupení eurozóny na straně jedné a jeho koordinované propojení s rolí EU jako celku na straně druhé (ve smyslu zachování integrity jednotného trhu). EHSV se domnívá, že navržené zastoupení eurozóny v MMF se dotýká též oblastí, které věcně a obsahově přesahují tematické vymezení eurozóny a jsou vrcholně relevantní pro celou EU a její všechny členské státy. EHSV současně podporuje, aby byla v úvahu zahrnuta i záležitost budoucího rozšíření eurozóny v procesu jejího vnějšího zastoupení. Existence takovéto koordinace může představovat dodatečný důvod a motiv pro vyhodnocení rozhodnutí o připravenosti členského státu do eurozóny vstoupit.

1.7. EHSV vyjadřuje souhlas se základními body třífázového scénáře k dosažení jednotného místa v MMF do roku 2025 i s přechodovými fázemi k tomuto cíli vedoucími. Musí však být zajištěn odpovídající politický tlak na včasné naplnění povinností a závazků z toho plynoucích pro členské státy.

1.8. EHSV současně souhlasí též s návrhem na vytvoření architektury vedoucí k vytvoření kompetentního reprezentanta zájmů eurozóny prioritně pro MMF, ale též pro všechny další relevantní finanční instituce v Bruselu (přeměnou skupiny SCMMF na plnohodnotný podvýbor Hospodářského a finančního výboru) a s formací pro zastoupení jednotného zájmu eurozóny ve Washingtonu D. C. při zajištění explicitní a reálně naplňované koordinace i vůči nečlenským zemím eurozóny.

1.9. EHSV předpokládá, že výsledkem navrženého postupu bude lepší a hlubší koordinace mezi členskými státy v oblasti hospodářské politiky a její vnější dimenze a očekává odpovídající koordinaci mezi jednotlivými příslušnými institucemi a orgány EU v této záležitosti, díky níž bude rovněž zabezpečena co největší transparentnost.

1.10. EHSV je názoru, že podoba obou dokumentů je vesměs zaměřena na procedurálně-organizační či legislativně právní aspekty problému. EHSV doporučuje zahrnutí ekonomické analýzy a stručného vyjádření k očekávaným přínosům a dopadům po jeho implementaci.

1.11. EHSV souhlasí a podporuje navrženou praxi podávání pravidelných zpráv o pokroku zajištění posíleného vnějšího zastoupení eurozóny, nejbliže na jaře 2017.

2. Návrhy Evropské komise: deskripce a analýza

2.1. Předmětem stanoviska je shrnutí názoru na dva dokumenty, které byly vydány 21. října 2015 jako součást balíčku opatření k dokončení evropské Hospodářské a měnové unie (HMU). Tyto dokumenty se týkají jedné z priorit tohoto balíčku – vnějšího zastoupení eurozóny. Balíček je přitom koncipován jako systém vzájemně se ovlivňujících a podmíněných kroků, jež všechny jsou zásadní pro naplnění požadovaného cíle v roce 2025.

2.2. Koncept vychází z již existujících návrhů na vytvoření prohloubené a skutečné HMU (listopad 2012) a byl dále akcentován ve Zprávě pěti předsedů z června 2015.

2.3. Dokumenty předpokládají, že klíčovou institucí, vůči níž by mělo být vnější zastoupení eurozóny posíleno, je Mezinárodní měnový fond (MMF).

2.4. Pokud by eurozóna byla zastoupena jednotným způsobem, byla by umožněna i jednotná komunikace eurozóny vůči MMF v záležitostech, ve kterých se unijní politiky výrazně koordinují – hospodářských a rozpočtových, makroekonomického dohledu, kurzové politiky, finanční stability.

2.5. Na vymezené východisko navazuje návrh konzistentnějšího a efektivnějšího vnějšího zastoupení eurozóny v MMF; je založen na strategii co nejdříve se dohodnout na podobě scénáře a pozvolně naplňovat jeho realizaci; opírá se o tři navržené fáze.

2.6. Koncept posilování vnějšího zastoupení eurozóny má být prováděn transparentně a zainteresovaná veřejnost má být informována prostřednictvím podávání pravidelných zpráv o pokroku.

2.7. Legislativní úprava specifikovaná v dokumentu COM(2015) 603 final formuluje cílový stav jednotného zastoupení eurozóny v MMF v roce 2025 následovně:

— Rada guvernérů; prezentace pohledů eurozóny; zastoupení předsedou Euroskupiny,

— Mezinárodní měnový a finanční výbor; zastoupení předsedou Euroskupiny,

— Výkonná rada MMF; přímé zastoupení eurozóny výkonným ředitelem konstituce eurozóny poté, co se vytvoří z jedné nebo několika konstitucí tvořených pouze členskými státy eurozóny (volba výkonného ředitele na návrh předsedy Euroskupiny; plná koordinace ústních i písemných prohlášení).

2.8. V případě rozšíření eurozóny; budou učiněny nutné změny v rámci koordinace s nečlenskými zeměmi eurozóny a provedeny kroky k přizpůsobení nové skutečnosti i v rámci jednotného zastoupení.

3. Obecné připomínky

3.1. První materiál se zaměřuje především na procedurálně-organizační záležitosti tématu, kdežto druhý text upravuje tyto poznatky v podobě legislativního návrhu. Oba představují integrální příspěvek pro vytvoření politického pilíře eurozóny a zajištění vyváženosti mezi vnitřními a vnějšími nástroji, jimiž eurozóna disponuje. Existence společného hlasu ve vnějším zastoupení eurozóny posílí koordinaci a soudržnost eurozóny a přispěje též ke sblížení celé škály hospodářských politik mezi jejími jednotlivými členy. K zajištění a naplnění této vize je nutné přijetí větší odpovědnosti ve smyslu intenzivnější integrace a posílení institucí.

3.2. V období 2009–2014 došlo v oblasti koordinace hospodářských politik EU k přijetí dosud bezprecedentního počtu opatření (zavedení permanentně se opakujícího procesu evropského semestru; přizpůsobení pravidel Paktu stability a růstu; přijetí balíčků šesti a dvou právních aktů (Six-Pack; Two-Pack); Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (Fiskální kompakt); Evropský stabilizační mechanismus (ESM); bankovní unie; unie kapitálových trhů apod.), která představovala ve většině nápravu chybějících konstrukčních prvků eurozóny nebo přijímání krátkodobých záchranných opatření k zajištění urgentních potřeb hospodářské a fiskální politiky. Balík opatření, zveřejněný 21. října 2015, jenž navazuje na Zprávu pěti předsedů, je po dlouhé době ambiciózním, dopředu hledícím konceptem, zaměřeným na rozvoj a zlepšení institucionálního a instrumentálního prostředí eurozóny a její architektury, jež by realizací těchto opatření měla být optimalizována a silněji integrována.

3.3. Přijatá opatření v období 2009–2014 se vesměs orientovala na vnitřní posílení funkčnosti eurozóny a odpovídající zajištění vnějšího zastoupení eurozóny nebylo činěno adekvátně růstu jejího významu i posunu v oblasti koordinace hospodářských politik. Pozice eurozóny v mezinárodních finančních institucích a v důsledku též na mezinárodních finančních trzích buď ztratila relativně na síle, anebo nenaplnuje potenciál, kterým disponuje. Posílení vnější funkčnosti eurozóny by se tak mělo projevit také navenek a v globální finanční architektuře musí být koherentnější a jednotnější.

3.4. Téma vnějšího zastoupení eurozóny je žádoucí vnímat v širším politickém kontextu, jež představoval motiv pro Zpravu pěti prezidentů. Implicitně lze vyvodit přesvědčení, že

a) stávající architektura EMU není dostatečná k zajištění naplnění přínosů od eurozóny očekávaných;

b) efekt opatření zaměřených na vnitřní záležitosti eurozóny se nemůže s ohledem na roli, kterou euro v globální ekonomice má, bez odpovídajícího vnějšího zastoupení naplnit.

3.5. Lze nabýt přesvědčení, že případný scénář nerealizace odpovídajícího vnějšího zastoupení eurozóny by mohl vést k nevyužití potenciálu eurozóny při tvorbě globální hospodářské a měnové politiky i k omezení atraktivnosti eura jako transakční, investiční a rezervní měny v globálním kontextu.

3.6. Potřeba zaměřen se na MMF vyplývá ze silné komplementarity mezi hospodářskými politikami a jejich nástroji na úrovni EU a MMF poté, co na úrovni EU, a zvláště eurozóny, došlo k jejich výraznému posílení a koordinaci⁽²⁾. MMF je pak klíčovou globální institucí v oblasti správy ekonomických záležitostí a navíc, v součinnosti s Evropskou komisí a Evropskou centrální bankou, sehrál významnou roli při formování a realizaci programů záchrany členských států zasažených ekonomickou a dluhovou krizí. Očekávaná role MMF by se měla dále posílit a potřeba součinnosti eurozóny s MMF bude pojmána z daleko širší a komplexnější perspektivy než jen z izolovaného pohledu jednotlivých členských států. EHSV současně poukazuje na fakt, že pokud by byl od samého počátku součástí eurozóny Evropský měnový fond, který již figuroval v původních návrzích před vznikem Evropského měnového systému na konci 70. let, mohl by tento v období krize sehrát roli, která byla v realitě naplněna právě MMF.

3.7. Intenzivnějšímu a efektivnějšímu vnějšímu zastoupení eurozóny, brání sada identifikovaných a korektně posouzených překážek:

- roztržitost mezi členskými státy (z pohledu zastoupení ve Výkonné radě MMF; 19 členů eurozóny je v šesti konstitucích, dva zástupci stojí zcela samostatně; toto uspořádání často brání členským státům eurozóny vyjádřit jejich společný postoj);
- nedostatečné zastoupení eurozóny jako celku (není žádný jediný zástupce eurozóny s oficiálním mandátem ve Výkonné radě MMF – nyní tuto roli plní předseda skupiny EURMMF); ani MMF nemá vůči tématům společným pro eurozónu optimálního partnera (viz opět opatření, která proběhla při posílení koordinace hospodářských politik v nedávném období); Evropská centrální banka disponuje statutem pozorovatele ve Výkonné radě MMF;
- nedostatečná koordinace na úrovni eurozóny (dávná a nenaplněvaná dohoda Evropské rady ve Vídni v roce 1998); koordinace na úrovni Unie prostřednictvím Hospodářského a finančního výboru – Stálá pracovní skupina pro záležitosti MMF (SCMMF) – praxe spočívá spíše v tom, že jednotlivé členské země obhajují své vlastní stanovisko.

⁽²⁾ Stanovisko EHSV z vlastní iniciativy „Důsledky krize veřejného dluhu pro veřejnou správu v EU“ (Úř. věst. C 51, 17.2.2011, s. 15).

3.8. I s ohledem na výše řečené lze vyvodit zásadní komentář vznesený k oběma diskutovaným dokumentům: realizace obou dokumentů vyžaduje intenzivní potřebu koordinace v několika ohledech: mezi vnitřními a vnějšími nástroji, které má eurozóna k dispozici směrem k optimální podobě její architektury a funkčnosti, sladění hospodářských politik, soudržnosti a konvergence; mezi zeměmi eurozóny a těmi členskými státy, které nemají zavedené euro (s připravenou procedurou v případě rozšíření eurozóny); mezi jednotlivými formami vnějšího zastoupení eurozóny (měnové záležitosti, strukturální politika, bankovníctví a finanční trh, hospodářská politika). Za východisko principů koordinace lze považovat tezi, že euro představuje měnovou jednotku EU.

3.9. Za obecnou připomínku lze považovat též potřebu vyvážit procedurálně-administrativně-legislativní pojetí dokumentů odpovídajícím ekonomicko-analytickým a politickým argumentačním kontextem.

4. Konkrétní připomínky

4.1. V souladu s výše podanými Obecnými připomínkami lze doporučit zpracování jednoduché schematické provázanosti mezi novou unijní ekonomickou správou a politikami MMF, případně dalších institucí, analogicky například s obsahovým a časovým scénářem realizace a naplňování evropského semestru, jež by diskusi tohoto tématu zpřístupnilo.

4.2. Lze doporučit též zpracování scénáře vnitřní provozní koordinace zainteresovaných institucí a entit EU ve smyslu dosažení efektivní synergie mezi nimi, zvláště v přípravných a přechodových fázích realizace tohoto konceptu a v období rozšiřování eurozóny z pohledu flexibility pravidel a procedur. S cílem zajistit co největší transparentnost a demokratickou odpovědnost, jak je požadováno ve sdělení Komise, by v těchto záležitostech měl plnit určitou úlohu Evropský parlament, a to ve shodě s metodou Společenství v oblasti rozhodování.

4.3. Návrh na rozšíření vnějšího zastoupení eurozóny je součástí balíčku, v němž se přeprocovává podoba evropského semestru, zavádí vnitrostátní rady pro konkurenceschopnost a Evropská fiskální rada. Zvláště tyto kroky povedou k potřebě zastupovat EU a eurozónu na dalších relevantních fórech. V tomto ohledu se jeví jako užitečné posílení součinnosti s OECD, G7, G20, Bankou pro mezinárodní platby (BIS) či Světovou bankou. Tyto kroky se týkají výkonu a koordinace makroekonomických politik, reformy finanční regulace a daňové transparentnosti (zástupci EU i eurozóny (předseda Evropské rady, předseda Evropské komise, předseda Euroskupiny, představitelé Evropské komise, Evropské centrální banky, ministři jednotlivých zemí zastoupených v G7, resp. G20), záležitostí spojených s vytvářením bankovní unie a unie kapitálových trhů a dalších relevantních témat. Potenciálně jsou otevřeny další možnosti, například v případě Asijské banky pro investice do infrastruktury (AIIB), kde jsou v poměrně velkém počtu zastoupeny jednotlivé členské země.

4.4. Výše identifikované poznatky napovídají, že potřeba zefektivnění vnějšího zastoupení eurozóny představuje první a nezbytný krok k posílení váhy, významu a respektu měnové jednotky EU v globální ekonomice, učiněný v souvislosti s projektem dokončení HMU a jeho úspěšnost bude silně podmíněna reálnou ekonomickou výkonností eurozóny i kvalitním výkonem všech vůči ní relevantních hospodářských politik.

V Bruselu dne 17. března 2016.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS