

Michał Góralczyk

Zeszyt naukowy Szkoły Głównej Handlowej

Zasady działania Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Wstęp

Europejski Bank Centralny został powołany 1 czerwca 1998 roku i jest jedną z najważniejszych instytucji finansowych na świecie. Decyzje tego Banku oddziałują na gospodarki państw, zamieszkiwanych przez około 306 milionów mieszkańców strefy euro. Droga do ustanowienia instytucji przejmującej kompetencje narodowych banków centralnych w zakresie kształtowania polityki pieniężnej Wspólnoty nie była łatwa. Powołanie Europejskiego Banku Centralnego koronuje złożone przedsięwzięcie utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz stanowi istotny etap w procesie integracji europejskiej.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie organizacyjno-funkcjonalnych aspektów działania wskazanej instytucji w ujęciu historycznych rozwiązań dotyczących realizowanych zadań, zasad funkcjonowania oraz istoty Europejskiego Systemu Banków Centralnych w zjednoczonej Europie.

Realizacja celu analitycznego opracowania możliwa była dzięki odwołaniu się do polskiej oraz obcojęzycznej literatury przedmiotu z zakresu bankowości, finansów oraz regulacji prawnych Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC).

Podstawową metodę badawczą opracowania stanowi analiza opisowa oraz porównawcza. Treść artykułu podporządkowano wskazanemu celowi, przybliżając w pierwszej kolejności genezę, strukturę organizacyjną i kompetencje regulacyjne EBC, a następnie istotę działania narodowych banków centralnych w ramach struktury Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

1. Geneza Europejskiego Banku Centralnego

Pierwsze plany utworzenia „Banku Europy” opracowało hitlerowskie ministerstwo gospodarki w 1940 r. Zgodnie z projektem miał on zarządzać powojennym systemem monetarnym opartym na marce Rzeszy. Właścicielem miały być rządy i banki centralne, z których każdy wpłacałby kapitał udziałowy. Bank miał regulować płatności między państwami członkowskimi i byłby uprawniony do ustalania kwoty rezerw obowiązkowych.

Po wojnie planowano utworzyć europejski bank centralny operujący jedną walutą na wzór Systemu Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych. Amerykańska Agencja ds. Współpracy Europejskiej opracowała terminarz utworzenia unii monetarnej. Unia walutowa i bank centralny miały powstać do końca 1951 r., natomiast do końca 1952 r. miała zostać wprowadzona wspólna waluta o nazwie ecu lub europa. Jednakże te plany integracyjne nie zostały zrealizowane, ponieważ wiązały się z ograniczeniem suwerenności państw oraz koniecznością pogodzenia różnorodnych i złożonych interesów.¹

Propozycję utworzenia banku Europy przedstawił w październiku 1962 r. członek Parlamentu Europejskiego Philippus van Campen. Jego projekt również nie został zrealizowany. Głównymi przeciwnikami byli niemieccy ekonomiści. Niezależny od nacisków politycznych Bundesbank nie chciał dzielić wspólnej waluty z krajami, takimi jak Francja, w których interwencja państwa w gospodarkę i funkcjonowanie banku centralnego było bardzo duże. Kolejna idea europejskiego banku centralnego pojawiła się na początku lat 70-tych, jednak realne kształty nabrała dopiero pod koniec lat 80-tych. W pierwszej połowie 1988 r. minister spraw zagranicznych Niemiec, Hans Dietrich Genscher, wystosował memorandum o utworzeniu strefy monetarnej i Europejskiego Banku Centralnego. Korzystny klimat dla nowego przedsięwzięcia integrującego Europę Zachodnią zapewniała koniunktura lat 1988-1991.² Opracowanie koncepcji unii gospodarczej i walutowej powierzono grupie ekspertów, na czele której stanął J. Delors (ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej). Grupa ta przygotowała i ogłosiła raport o Unii Gospodarczej i Walutowej. Raport kładł nacisk na konieczność stworzenia podstaw instytucjonalnych oraz na ustanowienie wspólnego pieniądza. Można więc stwierdzić, że Raport zawierał zapowiedź utworzenia Europejskiego Banku Centralnego i wspólnego pieniądza – euro.³

Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht przejął prawie wszystkie propozycje zawarte w raporcie Delorsa oraz w projekcie statusu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.⁴ Podczas konferencji w Maastricht wiele kontrowersji wywołała data powołania nowej instytucji monetarnej. Niemcy, popierane przez Danię, Holandię, Irlandię oraz Wielką Brytanię nie zgadzały się, by już na początku drugiego etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej utworzyć instytucję niezależną od władzy państw członkowskich. Przeciwnie stanowisko zajmowała Francja

¹ M. Grzesiak, Europejski Bank Centralny, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 12.

² Tamże, s. 13-18.

³ R. Wierzba, Europejski Bank Centralny, Twigger, Warszawa 2003, s. 23.

⁴ Tamże, s. 23

popierana przez Belgię, Luksemburg, Włochy, Hiszpanię i Portugalię. Kompromisem było postanowienie, by drugi etap Unii Gospodarczej i Walutowej poświęcić przygotowaniom ram instytucjonalnych, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania bankowości centralnej w fazie trzeciej.⁵ Postanowiono utworzyć Europejski Instytut Walutowy (EIW), który miał z czasem zostać przekształcony w Europejski Bank Centralny. Siedzibą EIW konferencja szefów państw członkowskich w dniu 29 października 1993 r. ustaliła Frankfurt nad Menem. EIW rozpoczął działalność 1 stycznia 1994 r. i zarządzany był przez Radę składającą się z prezesa oraz piętnastu prezesów narodowych banków centralnych Unii Europejskiej. Na pierwszego prezesa nominowano Alexandre Lamfalussy, byłego dyrektora generalnego Banku Rozrachunków Międzynarodowych.⁶ Członkami Instytutu były narodowe banki centralne państw członkowskich, przejął on bowiem zadania Komitetu Prezesów Banków Centralnych oraz Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej, które to instytucje rozwiązano. Zadaniem Instytutu było umacnianie współpracy między bankami centralnymi i koordynacja polityk pieniężnych państw członkowskich. W art. 117.3 Traktatu zapisano, iż najpóźniej do 31 grudnia 1996 r. EIW przygotowuje ramy prawne, organizacyjne, logistyczne oraz koncepcyjne tak, by w momencie przejścia do trzeciego etapu Europejski Bank Centralny mógł realizować jednolitą politykę pieniężną oraz by możliwe było wprowadzenie wspólnej dla całego obszaru UGW waluty. W styczniu 1997 r. Instytut przygotował raport na temat ram operacyjnych, w jakich miał działać nowy bank centralny unii walutowej. Zostały przedstawione instrumenty, którymi przyszły bank centralny miał się posługiwać realizując jednolitą politykę monetarną. Raport określał warunki jakie muszą spełniać instytucje finansowe oraz jednostki sfery finansów publicznych, by mogły otwierać rachunki w EBC i narodowych bankach centralnych oraz uczestniczyć w operacjach EBC w ramach jednolitej polityki pieniężnej. Instytut uchylił się od określenia strategii polityki monetarnej jaką powinien realizować przyszły EBC. Określił jednak zasady jakimi powinien się kierować przy wyborze strategii. Wybrana strategia musiała gwarantować efektywne osiągnięcie danego celu EBC oraz pociągać za sobą konieczność formułowania i ogłaszania celów szczegółowych, przez co działalność banku stanie się przejrzysta i możliwa do kontroli przez opinię publiczną.⁷ 1 czerwca 1998 r., zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami działalność zakończył EIW, który został zastąpiony przez ECB.

⁵ M. Grzesiak, Europejski... op. cit., s. 28-29.

⁶ R. Wierzbą, Europejski... op. cit., s. 27.

⁷ M. Grzesiak, Europejski... op. cit., s. 30-33.

2. Struktura organizacyjna Europejskiego Banku Centralnego

Wybór pierwszego prezesa EBC stał się całkowicie kwestią polityczną. Francja i Niemcy – dwa najważniejsze kraje przyszłej strefy euro, miały odmienną wizję polityki monetarnej i w związku z tym kogo innego widziały w roli prezesa. W 1996 r. Alexandre Lamfalussy pełniący w tym czasie funkcję przewodniczącego EIW, miał ogłosić swojego następcę, który miał następnie zostać pierwszym prezesem EBC. Wspólnie z Tietmeyerem (prezesem Bundesbanku) uzgodnili, iż kandydat nie może pochodzić z Niemiec lub Francji. Tietmeyer wskazał i udzielił bardzo silnego poparcia dla kandydatury Willera Frederika Duisenberga. Gubernatorzy banków centralnych Wspólnoty jednogłośnie przyjęli jego kandydaturę, uznając, że zostanie następnym prezesem EBC. Na konferencji prasowej tuż po nominacji Duisenberg powiedział, iż ze względu na swój wiek nie będzie sprawował urzędu przez całą kadencję oraz, że zrezygnuje po okresie przejściowym, związanym z wycofaniem walut narodowych i wprowadzeniem euro do obiegu. W wystąpieniu 7 lutego 2002 r. Duisenberg poinformował, że zrezygnuje 9 lipca 2003 r. czyli w dniu swoich 68 urodzin.

Na szczycie w Sewilli w czerwcu 2002 r. przywódcy Niemiec, Francji i Włoch porozumieli się w sprawie nominacji Tricheta na kolejnego prezesa EBC. W styczniu 2003 r. rozpoczął się proces, w którym jednym z oskarżonych był Jean Claude Trichet. Oskarżonym zarzucano fałszowanie wyników finansowych banku oraz doprowadzenie niemal do jego upadku. W czerwcu 2003 r. ogłoszono wyrok, w którym oczyszczono Tricheta z ciężących na nim zarzutów. W związku z tak późnym rozwiązaniem sprawy Duisenberg pozostał na stanowisku aż do 1 listopada 2003 r. i następnie przekazał swoją władzę Trichetowi.⁸

Skład Dyrektoriatu w okresie od 1 czerwca 1998 r. do 1 lipca 2004 r. przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Skład Dyrektoriatu Europejskiego Banku Centralnego (1 czerwca 1998 r. – 1 lipca 2004r.)

Stanowisko oraz imię i nazwisko osoby pełniącej daną funkcję	Okres kadencji
Prezes EBC Willem Frederik Duisenberg (Holandia)	1 czerwca 1998r. – 31 października 2003r.
Jean-Claude Trichet (Francja)	Od 1 listopada 2003 r.
Wiceprezes EBC Christian Noyer (Francja) Lucas D. Papademos (Grecja)	1 czerwca 1998r. – 31 maja 2002 r. Od 1 czerwca 2002r.

⁸ Tamże, s. 36-40.

Inni członkowie Zarządu EBC Sirkka Hamalainen (Finlandia) Eugenio Domingo Solans (Hiszpania) Tommaso Padoa-Schioppa (Włochy) Omar Issing (Niemcy) Gertrude Tumpel-Gugeell (Austria) Jose Manuel Gonzalez-Paramo (Hiszpania) Lorenzo Bini Smagli (Włochy) Jurgen Stark (Niemcy)	1 czerwca 1998r. – 31 maja 2003 r. 1 czerwca 1998r. – 31 maja 2004 r. 1 czerwca 1998r. – 31 maja 2005 r. 1 czerwca 1998r. – 31 maja 2006 r. Od 1 czerwca 2003 r. Od 1 czerwca 2004 r. Od 1 czerwca 2005 r. Od 1 czerwca 2006 r.
--	--

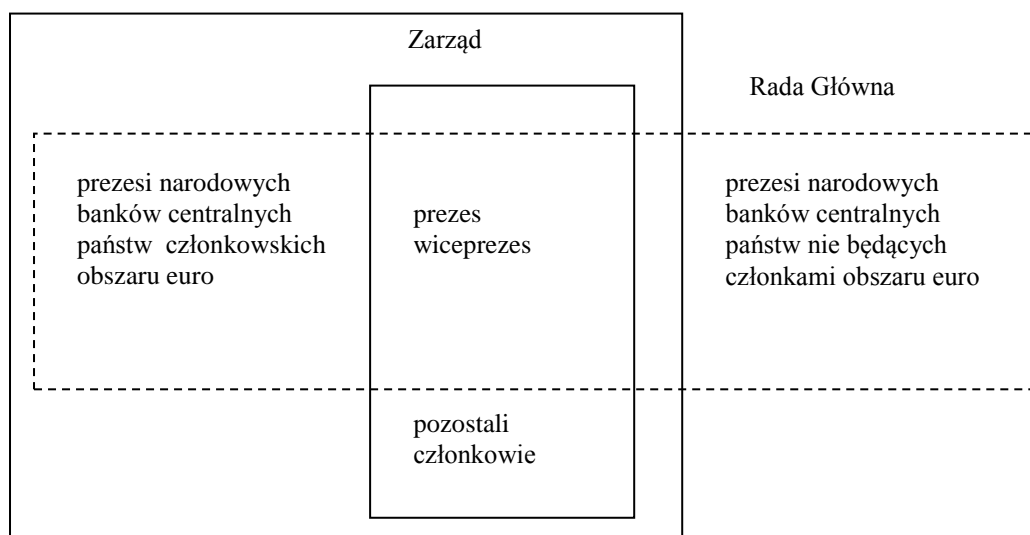
Źródło: H. K. Scheller, Europejski Bank Centralny. Historia, rola i funkcje, Wydanie drugie poprawione, Europejski Bank Centralny, Frankfurt 2006, s. 60.

Członkami EBC są narodowe banki centralne państw uczestniczących w unii gospodarczo-walutowej. Narodowe banki centralne wraz z EBC tworzą Europejski System Banków Centralnych. Organami decyzyjnymi EBC są: Rada Prezesów (zwana także Radą Zarządzającą lub Radą Naczelną), Zarząd oraz Rada Ogólna (Rada Generalna).⁹ Organy kierownicze EBC zostały przedstawione na schemacie 1.

Schemat 1

Organa kierownicze EBC

Rada Zarządzająca



Źródło: R. Wierzbą, Europejski... op. cit., s. 50.

⁹ K. Cholawo-Sosnowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, Instytucje Unii Europejskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 222.

Rada Prezesów EBC składa się z 6-osobowego Zarządu EBC i prezesów narodowych banków centralnych krajów uczestniczących w Eurosystemie. W posiedzeniach Rady Zarządzającej mogą brać udział prezesi banków centralnych państw nie należących do strefy euro, ale bez prawa głosu. Każdy członek Rady ma jeden głos. Prawo do głosowania posiadają członkowie obecni na posiedzeniach, a w sytuacjach określonych przez wewnętrzny regulamin istnieje możliwość głosowania na odległość w drodze telekonferencji. Posiedzenia Rady, odbywające się co najmniej 10 razy w roku w siedzibie EBC we Frankfurcie n. Menem w Niemczech, a dwa razy do roku w innym kraju strefy euro, mają charakter tajny, ale Rada posiada prawo do informowania o przebiegu z obrad.¹⁰ Uchwały zapadają większością głosów, a w przypadku równej liczby głosów decydujące znaczenie ma głos prezesa. Kworum niezbędne do podjęcia decyzji wynosi 2/3 członków. Wyjątek stanowi głosowanie w sprawie rezerw walutowych, kapitału i wykorzystywania zysków EBC. W tych sprawach decyzje podejmuje się kwalifikowaną większością głosów jedynie przez prezesów narodowych banków centralnych, których głosy waży się stosownie do udziału narodowych banków centralnych w kapitale założycielskim EBC.¹¹

Rada Zarządzająca zajmuje się założeniami statutowymi ESBC i współdziała z narodowymi bankami centralnymi, ale także kształtuje politykę pieniężną Europejskiej Unii Monetarnej.

Do zadań Rady Zarządzającej należy¹²:

- uchwalanie wytycznych i podejmowanie decyzji niezbędnych do realizacji zadań powierzonych Eurosystemowi przez Traktat i Statut,
- określanie polityki pieniężnej strefy euro, łącznie z ustalaniem pośrednich celów pieniężnych, wiodących stóp procentowych oraz zasilanie Eurosystemu w rezerwy,
- uchwalanie zasad określania wysokości rezerw obowiązkowych,
- uchwalanie regulacji mających na celu zapewnienie efektywności i solidności systemów płatniczych we Wspólnocie,
- uchwalanie zaleceń mających na celu ułatwienie narodowym bankom centralnym i państwom członkowskim transakcji posiadanymi przez nie rezerwami walutowymi,
- realizacja funkcji konsultacyjnych,
- uchwalanie regulacji wewnętrznych EBC określających organizację wewnętrzną Banku i jego organów kierowniczych,

¹⁰ Z. Lękawa, Europejski Bank Centralny. (w:) Banki w Unii Europejskiej, red. A. Gospodarowicz, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań-Wrocław 2004, s. 42.

¹¹ K. CholaŃ-Sosnowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, Instytucje... op. cit., s. 223.

¹² R. Wierzba, Europejski... op. cit., s. 51.

- autoryzowanie emisji banknotów euro i zatwierdzanie wielkości emisji monet euro,
- uchwalanie zasad niezbędnych do ujednoczenia procedur księgowych i informacji odnoszących się do operacji przeprowadzanych przez narodowe banki centralne.

EBC kieruje Zarząd zwany Dyrektoriatem. W skład Dyrektoriatu wchodzi: prezes, wiceprezes oraz 4 członków. Członkami Dyrektoriatu mogą być tylko obywatele Unii Europejskiej i muszą mieć doświadczenie w zakresie spraw walutowych i bankowości. Mianują ich kraje członkowskie wyłącznie na jedną kadencję, która trwa 8 lat. Dyrektoriat składa się z dyrekcji generalnych oraz sekcji.¹³ Osoba wchodząca w skład Zarządu może być odwołana przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Rady Zarządzającej lub Zarządu, gdy nie wypełnia swoich obowiązków.

Do zadań Zarządu należy przede wszystkim¹⁴:

- wprowadzanie w życie w strefie euro polityki pieniężnej zgodnej z wytycznymi i postanowieniami Rady Zarządzającej,
- przekazywanie narodowym bankom centralnym instrukcji koniecznych do realizacji wytycznych i decyzji Rady Zarządzającej,
- przygotowywanie posiedzeń Rady Zarządzającej,
- bieżące zarządzanie EBC,
- wykonywanie innych zadań powierzonych przez Radę Zarządzającą łącznie z uprawnieniami o charakterze regulacyjnym.

Posiedzenia zarządu odbywają się co najmniej raz w tygodniu. Decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów, a w przypadku jednakowej liczby głosów decydujący jest głos przewodniczącego.¹⁵

Trzecim organem kierowniczym EBC jest Rada Główna. Rada Główna składa się z prezesa i wiceprezesa Zarządu EBC oraz prezesów narodowych banków centralnych wszystkich państw UE. Rada ogólna pełni funkcje doradcze, wspomagające i administracyjne. Głównym zadaniem jest ocena postępu gospodarek państw, które nie przystąpiły jeszcze do strefy euro, z punktu widzenia dostosowania ich do wprowadzenia wspólnej waluty. Terminy posiedzeń ustalane są przez Radę Ogólną na wniosek prezesa EBC, który zwołuje posiedzenia Rady. Do kompetencji Rady należy m.in. udział w działaniach doradczych EBC, zbieranie informacji statystycznych, sporządzanie raportów rocznych EBC, ustalanie zasad

¹³ J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek., *Leksykon integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 65.

¹⁴ R. Wierzba, *Europejski...* op. cit., s. 53.

¹⁵ Tamże, s. 53.

koniecznych do normalizacji procedur rachunkowych i sprawozdawczych stosowanych przez krajowe banki centralne, ustalanie warunków zatrudnienia personelu EBC. Polska od chwili akcesji do UE jest reprezentowana w Radzie Ogólnej EBC przez prezesa NBP, a od momentu wejścia do unii gospodarczo-walutowej, prezes NBP będzie także członkiem Rady Prezesów EBC.¹⁶

3. Organizacja działalności oraz kompetencje regulacyjne Europejskiego Banku Centralnego

EBC posiada osobowość prawną. Wykonując zadania nałożone na ESBC przez Traktat w sprawie UE EBC i narodowe banki centralne nie mogą zabiegać oraz przyjmować żadnych instrukcji od rządów państw członkowskich.¹⁷ Niezależność EBC nie oznacza wyłączenia go z całokształtu polityki gospodarczej i finansowej UE. Liczne przepisy stwarzają dla EBC uprawnienia i jednocześnie zobowiązania współpracy z różnymi instytucjami, takimi jak: Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Eurogrupa, Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet Polityki Gospodarczej i Grupa Dialogu Makroekonomicznego.¹⁸

W celu realizacji powierzonych zadań EBC został wyposażony przez Traktat z Maastricht i Statut w uprawnienia regulacyjne. Uprawnienia te odnoszą się do dwóch obszarów prawa – prawa tworzonego na szczeblu UE oraz „wewnętrznego” prawa obowiązującego w Eurosystemie.¹⁹

W ramach swojej działalności EBC wydaje takie akty prawne, jak: rozporządzenia EBC, decyzje oraz zalecenia i opinie. Rozporządzenia mają charakter powszechny i obowiązują w całości we wszystkich krajach strefy euro. Uchwala je Rada Zarządzająca i są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Decyzje są obowiązkowe dla wyraźnie wskazanych adresatów. Nabierają mocy po notyfikacji i są wydawane przez Radę Zarządzającą lub przez Zarząd Banku. Z kolei zalecenia i opinie są aktami prawnymi nie mającymi mocy wiążącej. Mogą być wydawane przez Radę Zarządzającą lub przez Zarząd w wyniku konsultacji przeprowadzonych z inicjatywy UE lub państw członkowskich albo z inicjatywy Banku w sprawach będących w obszarze jego kompetencji.²⁰

¹⁶ K. Cholawo-Sosnowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, Instytucje... op. cit., s. 224-225.

¹⁷ Z.M. Doliwa-Klepcaki, Integracja Europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy), Temida 2, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Białystok 2005, s. 417.

¹⁸ R. Wierzba, Europejski... op. cit., s. 57.

¹⁹ Z. Łękawa, Europejski... op. cit., s. 45-46.

²⁰ Tamże, s. 46.

Uprawnienia regulacyjne EBC nie ograniczają się tylko do wydawania wspomnianych aktów prawnych. Bank może również stosować instrumenty prawne z zakresu zarządzania wewnętrznego w związku z koniecznością zarządzania Eurosystemem jako jednolitą strukturą. Dlatego zgodnie ze Statutem narodowe banki centralne Eurosystemu powinny działać według wskazówek i instrukcji EBC. Wskazówki i instrukcje są instrumentami o charakterze obligatoryjnym. Wskazówki precyzują ogólne ramy i podstawowe reguły, które mogą być stosowane przez narodowe banki centralne. Mają one zapewnić sprawną i skoordynowaną politykę pieniężną. Wskazówki są uchwalane przez Radę Zarządzającą i notyfikowane narodowym bankom centralnym wchodzącym w skład Eurosystemu. Z kolei instrukcje mają zapewnić wprowadzenie w życie decyzji i wskazówek dotyczących polityki pieniężnej przez narodowe banki centralne należące do Eurosystemu. Są one uchwalane przez Zarząd EBC. Decyzje wewnętrzne mają charakter normatywny w ESBC i dotyczą spraw związanych z jego organizacją i funkcjonowaniem.²¹

4. Narodowe Banki Centralne w ESBC

Europejski System Banków Centralnych (ESBC) został powołany 1 czerwca 1998r. Dla zapewnienia trwałości Unii Gospodarczej i Walutowej istotne było traktatowe i statutowe określenie kompetencji ESBC. ESBC definiuje i urzeczywistnia politykę monetarną Wspólnoty, która podporządkowana jest utrzymaniu stabilnego poziomu cen oraz działaniom zmierzającym do wspierania innych, jednak bliżej nieokreślonych działań polityki gospodarczej o ile nie będą one zakłócały stabilności cen.²²

System działa w poszanowaniu zasad gospodarki rynkowej, gdzie konkurencja jest swobodna i sprzyja efektywnej alokacji zasobów. Traktat nie określa co znaczy stabilność cen, co oznacza, że interpretacja tego pojęcia należy do Rady Zarządzającej EBC.²³ ESBC reguluje płynność finansową na całym terytorium strefy euro w wyniku oddziaływania na poziom i strukturę stóp procentowych, jest on jedynym podmiotem uprawnionym do emisji euro. ESBC ma także wspierać sprawne funkcjonowanie systemów płatniczych. Nie posiada samodzielnej osobowości prawnej, nie może być więc stroną operacji otwartego rynku,

²¹ R. Wierzba, Europejski... op. cit., s. 56-57.

²² R. Barczyk, Dostosowanie celów i instrumentów pieniężnych polityki stabilizacji w Polsce jako element procesów integracji europejskiej (w:) Dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Przykład Polski, pod. red. P. Kalki, Instytut Zachodni, Poznań 2007, s. 137.

²³ M. Marshall, The Bank. The birth of Europe's Central Bank and the Rebirth of Europe's Power, Random Mouse, London 1999, s. 53.

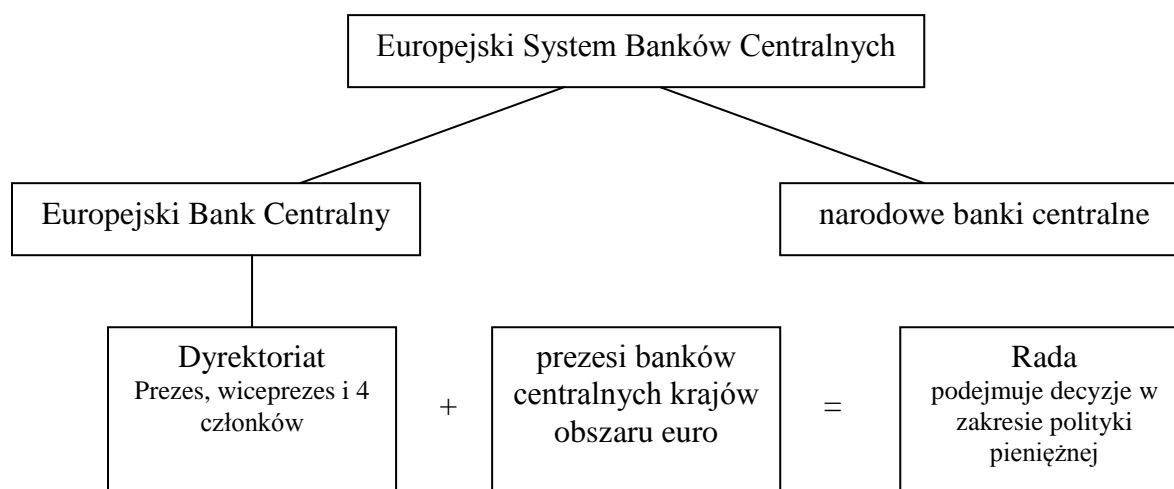
wymaganą dla prowadzenia efektywnej polityki. Osobowość prawną posiadają EBC i narodowe banki centralne.²⁴

ESBC składa się z EBC i narodowych banków centralnych. Aby system mógł funkcjonować efektywnie niezbędna jest pełna spójność struktur i zadań wszystkich tych instytucji. Wspólny pieniądz wymaga prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej. Na wspólnym rynku pieniądza absurdem byłoby podwyższanie stóp procentowych w jednym kraju i w tym samym czasie obniżanie ich w innym. Dlatego też statuty narodowych banków centralnych, ich zadania i cele oraz wzajemne relacje musiały zostać ujednoczone.

Strukturę Europejskiego Systemu Banków Centralnych przedstawia schemat 2.

Schemat 2

Struktura Europejskiego Systemu Banków Centralnych



Źródło: J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek., Leksykon... op. cit., s. 72.

Traktat zobowiązuje każde państwo członkowskie do zapewnienia, najpóźniej do dnia ustanowienia ESBC, zgodności ustawodawstwa krajowego, łącznie ze statutem narodowego banku centralnego, z Traktatem i Statutem ESBC. Zgodnie z traktatem każdy narodowy bank centralny pragnący uczestniczyć w Eurosystemie musi być niezależny od władzy politycznej, a głównym celem jego działania winno być utrzymanie stabilności cen. Niezależność banków

²⁴ M. Grzesiak, Europejski... op. cit., s. 43.

centralnych była oceniana według takich samych kryteriów, jak w przypadku EBC, czyli według: niezależności instytucjonalnej, personalnej i finansowej.²⁵

Niezależność instytucjonalna wyraża się w tym, iż jednym podmiotem uprawnionym do podejmowania decyzji dotyczących polityki pieniężnej są władze banku centralnego, które w swej działalności nie mogą kierować się jakiegokolwiek rodzaju wytycznymi, poleceniami czy sugestiami rządu, parlamentu, prezydenta czy innych organów państwa bądź instytucji międzynarodowych. Niezależność personalna polega na zapewnieniu prezesom narodowych banków centralnych stabilności i perspektywy czasowej wykonywania ich misji dotyczącej przede wszystkim na kształtowania i realizacji polityki pieniężnej. W tym celu został wprowadzony wymóg, by szefowie banków centralnych Eurosystemu powoływani byli na co najmniej 5-letnią kadencję, w trakcie której, nie mogliby być zdymisjonowani, chyba że na własną prośbę lub w przypadku popełnienia poważnego przewinienia, potwierdzonego wyrokiem sądu. Natomiast niezależność funkcjonalna znajduje odzwierciedlenie w tym, że banki są wyposażone w odpowiednie uprawnienia i narzędzia działania (o charakterze administracyjnym oraz ekonomicznym) umożliwiające podejmowanie przez nie w sposób samodzielny skutecznych działań związanych z kształtowaniem i realizacją polityki pieniężnej.²⁶ Uzupełnieniem niezależności funkcjonalnej jest niezależność finansowa, która oznacza, iż środki pieniężne niezbędne do wykonywania zadań przez bank centralny nie mogą zależeć od decyzji innych instytucji.²⁷

Narodowe banki centralne, stanowiące integralną część Eurosystemu, zobowiązane są działać zgodnie z wytycznymi i instrukcjami EBC, natomiast Rada Zarządzająca podejmuje kroki konieczne do zapewnienia przestrzegania wytycznych i instrukcji EBC. W tym celu może ona wymagać dostarczenia wszelkich informacji. Narodowe banki centralne wykonują operacje wynikających z realizacji zadań Eurosystemu, o których decyduje EBC. W pierwszym rzędzie dotyczy to operacji z zakresu polityki pieniężnej. Operacje te są łatwiejsze do przeprowadzenia na poziomie narodowych banków centralnych niż bezpośrednio przez EBC. Banki te posiadają liczny personel, sprawdzone metody działania oraz dużą liczbę oddziałów w terenie. Narodowe bank centralne mogą wykonywać też zadania odmienne od tych, które określa Statut, np. Bank Francji w dalszym ciągu prowadzi rachunki Skarbu Państwa oraz narodowy rejestr podmiotów nadmiernie złożonych.²⁸

²⁵ R. Wierzba, *Europejski...* op. cit., s. 69.

²⁶ Tamże, s. 69-70.

²⁷ W. Baka, *Bankowość Centralna, Zarządzanie i Finanse*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001, s. 282-283.

²⁸ R. Wierzba, *Europejski...* op. cit., s. 70.

W wyniku trudnego procesu dostosowania narodowych banków centralnych do wymogów z zakresu harmonizacji prawa określonych w Traktacie z Maastricht Rada Europejska obradująca w Brukseli od 2 do 3 maja 1998 roku oceniła (na podstawie raportu EIW oraz opinii organów Unii Europejskiej), że wszystkie państwa aspirujące do unii walutowej spełniają warunki legislacyjne przystąpienia do UGW. Jednakże zakończenie procesu harmonizacji prawa regulującego działalność narodowych banków centralnych pragnących uczestniczyć w unii walutowej nie oznacza osiągnięcia stanu pełnej harmonii w funkcjonowaniu Eurosystemu. W ramach swojego układu, jakim jest Eurosystem składający się z EBC i narodowych banków centralnych, działają bowiem sprzeczne z sobą siły dośrodkowe i odśrodkowe. Równowaga tych sił jest jednak utrzymana dzięki jedności Rady Zarządzającej, w której zarząd jest niejako wtopiony w grupę prezesów narodowych banków centralnych.²⁹

Dla finansowych stosunków EBC i krajowych banków centralnych istotne znaczenie ma art. 32 Statutu, który określa zasadę rozdzielania dochodów wynikających z wykonywania przez ESBC polityki pieniężnej proporcjonalnie do wielkości aktywów NBC zabezpieczających emisję pieniądza oraz zobowiązań depozytowych wobec instytucji kredytowych. Koszty emisji banknotów euro ponoszone przez narodowe banki centralne wynagradzane są fakultatywnie. Zysk netto EBC dzielony jest w ten sposób, że 20% kierowane jest do ogólnego funduszu rezerwowego, a pozostała część jest rozdzielana stosownie do wielkości udziałów poszczególnych banków centralnych w kapitale EBC. Straty EBC pokrywane są z ogólnego funduszu rezerwowego, zaś w sytuacji, gdy środki te nie wystarczają, z dochodów NBC z tytułu emisji pieniądza.³⁰

EBC nie posiada uprawnień do sprawowania niektórych funkcji typowych dla banku centralnego. Z tego powodu niektórzy twierdzą, że EBC nie jest bankiem centralnym w pełnym tego stopnia znaczeniu.³¹ Głównym argumentem za taką tezą jest brak uprawnień EBC w zakresie nadzoru bankowego. EBC nie pełni również roli pożyczkodawcy ostatecznej instancji. Obecnie nadzór bankowy należy do krajowych banków centralnych, natomiast przepisy umożliwiają EBC jedynie kształtowanie ogólnounijnych kierunków polityki w tym zakresie. ESBC przyczynia się do sprawnego prowadzenia przez kompetentne władze polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym instytucji finansowych i stabilnością systemu finansowego. EBC może udzielać porad i konsultacji Radzie, Komisji i właściwym władzom

²⁹ Tamże, s. 71.

³⁰ M. Grzesiak, Europejski... op. cit., s. 48.

³¹ A. Curie, D. Shiref, A not-so-central bank, „Euromoney”, Issue 359, March 1999, s. 7.

państw członkowskich, co do zakresu i realizacji prawa Wspólnoty związanego ze stabilnością systemu finansowego oraz nadzorem ostrożnościowym instytucji kredytowych. EBC może wykonywać zadania szczególnie związane z nadzorem ostrożnościowym, nie mogą się one jednak odnosić do instytucji ubezpieczeniowych. Traktat z Maastricht oraz Traktat Amsterdamski nie rozwiązały kwestii nadzoru bankowego oraz roli EBC jako pożyczkodawcy ostatecznej instancji.

Główne przeszkody dla pełnienia obecnie przez EBC zadań scentralizowanego nadzoru bankowego wynikają z braku doświadczeń EBC w tym zakresie. To banki centralne mają odpowiednie doświadczenie i znają specyfikę krajowych systemów bankowych. Dodatkowe problemy wynikają z tego, że w niektórych krajach nadzór sprawowany jest przez instytucje niezależne od banków centralnych. Obecnie Eurosystem przyczynia się jedynie do wzmacniania współpracy między narodowymi instytucjami sprawującymi nadzór bankowy na całym obszarze Unii Europejskiej. Współpraca odbywa się w ramach Komitetu Nadzoru Bankowego, składającego się z przedstawicieli narodowych banków centralnych, krajowych władz sprawujących nadzór oraz EBC.

Po utworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej NBC utraciły suwerenność w kształtowaniu polityki monetarnej. Przekazanie tych kompetencji na szczebel ponadnarodowy zwiększyło rolę narodowych banków centralnych w Eurosystemie. Wynika to z faktu, że wcześniej musiały one podporządkować się decyzji Bundesbanku, obecnie zaś, dzięki obowiązującej w Radzie Zarządczej zasadzie „jedno państwo jeden głos” oraz poprzez uczestnictwo w komitetach EBC, są one równe i mają jednakowy wpływ na podejmowane decyzje monetarne. NBC wzbogacają dyskusje w ramach Rady Zarządczej, wnoszą wyspecjalizowaną na temat regionów ich funkcjonowania wiedzę, co zwiększa efektywność prowadzonej jednolitej polityki monetarnej.

Najważniejszym zadaniem narodowych banków centralnych w ramach ESBC jest wdrażanie decyzji Rady Zarządzającej EBC. NBC wykonują operacje otwartego rynku, administrują instrumentami stałego refinansowania i depozytami oraz rezerwami obowiązkowymi, zajmują się emisją i dystrybucją banknotów oraz monet. Wspomagają także EBC w realizacji jego zadań poprzez dostarczenie danych statystycznych, uczestnictwo w prognozowaniu i w pracy komitetów EBC. Banki gromadzą dane statystyczne w kraju, następnie przekazują je do EBC, który przekształca je w dane dla całej strefy euro. Decentralizacja procesu gromadzenia i przetwarzania danych statystycznych i zagwarantowana tym samym niezależność NBC w tym zakresie jest istotna dla jakości polityki monetarnej EBC, zapewnia dywersyfikację potencjału intelektualnego oraz chroni

przed jednostronnym postrzeganiem wielu problemów. Narodowe banki centralne wspierają system informacyjny EBC, działają jako ambasadorzy w regionie wyjaśniając decyzje podjęte przez EBC. Jest to istotne dla zapewnienia prawidłowej komunikacji z rynkiem finansowym oraz wiarygodności w swoich krajach w związku z czym łatwiej jest im wyjaśnić, że decyzje EBC podejmowane są w interesie strefy euro jako całości, a nie jej poszczególnych regionów.³²

5. Polityka walutowa

Polityka walutowa powinna być skierowana na realizację głównego celu EBC czyli utrzymanie stabilnych cen. Utrzymywanie i zarządzanie oficjalnymi rezerwami walutowymi oraz przeprowadzanie operacji walutowych tych państw członkowskich, które po przejściu do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej przyjęły euro, stanowi wyłączne kompetencje ESBC i zostało uregulowane w art. 105.2 Traktatu i art. 3.1 Statutu. Jednak w przypadku polityki walutowej Traktat wprowadza podział uprawnień pomiędzy EBC i Radę Ministrów Unii Europejskiej, w składzie ministrów gospodarki i finansów – Radę Ecofin. Można wyodrębnić trzy obszary wspólnej polityki walutowej: wobec walut państw trzecich, wobec walut państw członkowskich UE, które nie przystąpiły do systemu euro oraz polityka dotycząca przechowywania rezerw walutowych państw członkowskich Eurosystemu i zarządzania tymi rezerwami.

W związku z tym, że kurs euro jest kształtowany przez rynek na on charakter płynny. Nie ustalono, ani poziomu kursu euro w stosunku do innych walut, ani pasma jego dopuszczalnych wahań wobec tych walut. W sytuacji braku zawartej umowy międzynarodowej w sprawie kursów wymiany euro na waluty spoza Wspólnoty Rada Ecofin może określić ogólne kierunki kursów walutowych w stosunku do tych walut. Decyzja Rady musi być podjęta kwalifikowaną większością głosów, po wcześniejszej rekomendacji propozycji przez Komisję Europejską lub EBC i po konsultacji w EBC.

Z chwilą utworzenia wspólnego pieniądza euro dalsze utrzymywanie Mechanizmu Kursów Walutowych mogło wydawać się nie potrzebne. Dwie przesłanki zadecydowały jednak, iż mechanizm postanowiono utrzymać w zmodyfikowanej formie (ERM II).

Pierwszy powód związany był z tym, iż nie wszystkie państwa UE przystąpiły do systemu wspólnej waluty euro, zachowując swoje waluty narodowe. Kraje te powinny traktować swoją politykę kursową jako przedmiot wspólnego zainteresowania oraz powinny brać pod uwagę doświadczenia nabyte podczas współpracy w ramach Europejskiego Systemu Walutowego.

³² M. Grzesiak, Europejski... op. cit., s. 49-52.

Drugim powodem była perspektywa przyjęcia do UE nowych państw członkowskich. Państwa nowo przyjęte zobowiązane będą przystąpić do systemu wspólnej waluty euro. Nie określono, kiedy przystąpienie do Eurosystemu nastąpi, ale będzie uzależnione od spełnienia przez te kraje kryteriów zbieżności. Jednym z takich kryteriów jest wymóg, że kurs waluty danego kraju nie powinien wykraczać poza granice przewidziane w systemie ERM przynajmniej przez okres dwóch lat.

Rada Europejska mając na uwadze powyższe przesłanki zwróciła się w 1996 roku do EIW o przygotowanie raportu w sprawie współpracy dotyczącej polityki pieniężnej i polityki walutowej pomiędzy strefą euro i innymi krajami Unii Europejskiej. Raport ten został przedstawiony Radzie Europejskiej w Dublinie 13 i 14 grudnia 1996 roku i zatwierdzony przez nią w Amsterdamie 17 czerwca 1997 roku.³³

Nowy system ERM II posiada charakterystyczne cechy. Centralny kurs referencyjny danej waluty jest określony w euro. Mechanizm opiera się na ustaleniu dla kraju mającego status derogacyjny, pasma wahań między jego walutą i euro w granicach $\pm 15\%$. Kursy centralne oraz rozpiętość pasm wahań ustalane są w umowie podpisanej przez EBC i ministrów strefy euro oraz przez prezesów banków centralnych i ministrów państw nie należących do strefy euro. W przygotowaniu umowy biorą również udział Komisja Europejska oraz Komitet Gospodarczy i Finansowy. Uczestnictwo w ERM II jest dobrowolne, aczkolwiek praktyka pokazuje, że staje się wstępnym warunkiem przystąpienia do strefy euro. Na ustalenie górnej i dolnej granicy kształtowania się kursu danej waluty wobec euro pozwala znajomość kursu centralnego oraz maksymalnej rozpiętości pasma wahań waluty. Interwencje walutowe – zwane marginalnymi – są obligatoryjne kiedy granice te zostają osiągnięte. Interwencje są automatyczne i Nielimitowane. Mają charakter krótkoterminowych pożyczek, oprocentowanych na poziomie średniej stopy rynkowej, udzielanych przez bank centralny kredytujący, na czas od dwu i pół miesiąca do trzech miesięcy. W przypadku, gdy interwencje obligatoryjne byłyby sprzeczne z celem utrzymania stabilnego poziomu cen, klauzula ochronna pozwala EBC oraz narodowym bankom centralnym je zawiesić. Interwencje walutowe mogą być także przeprowadzone, gdy kurs danej waluty nie przekroczy granicy ustalonego pasma wahań. Interwencje takie nazywane są międzymarginalnymi i mają na celu podtrzymanie kursu danej waluty. Nadzór nad funkcjonowaniem ERM II pełnią Komitet Gospodarczy i Finansowy, Eurogrupa oraz Rada

³³ R. Wierzba, Europejski... op. cit., s. 104.

Główna EBC. Prawidłowym funkcjonowaniem ERM II zainteresowana jest również Komisja Europejska.³⁴

Zakończenie

Utworzenie Europejskiego Banku Centralnego jest istotnym krokiem w procesie integracji europejskiej. Twórcy EBC stanęli przed ogromnym wyzwaniem, gdyż pracując nad jego kształtem musieli uwzględniać często sprzeczne interesy państw. Konieczne było zagwarantowanie wiarygodności nowej instytucji, by mogła skutecznie realizować postawione jej zadania. Dlatego też, bardzo dużą wagę przywiązano do modelu banku, zakresu jego niezależności, jawności podejmowanych działań oraz możliwości sprawowania nad nią kontroli. W kształcie EBC nie uniknięto jednak wad, z których główną jest niewielki stopień odpowiedzialności banku z tytułu realizowanych zadań. Niezależność gwarantowana Traktatem z Maastricht nie jest połączona z odpowiednią procedurą kontroli działalności banku. Istotnym problemem jest brak scentralizowanego na poziomie Eurolandu nadzoru bankowego.

Przed EBC stoi wiele wyzwań. Trendy i cykle koniunkturalne mogą znacznie się różnić tak, że wspólna polityka monetarna może być niewłaściwa. Mobilność czynników produkcji w strefie euro jest ograniczona. Ograniczenie wynika z różnic językowych, kulturowych, niedoskonałej konkurencji w skali UE oraz odmienności rynków kapitałowych. Tak więc strefa euro nie jest optymalnym obszarem walutowym. Zróżnicowana struktura rynków finansowych powoduje, iż mechanizm transmisji decyzji monetarnych jest różny. Oprócz tego EBC nie ma tradycji i historii niezbędnych dla pozyskania zaufania i poparcia istotnego dla skutecznej realizacji polityki pieniężnej. Dokonując oceny powołania EBC nie można jednak ominąć znaczenia tej instytucji w procesie integracji. Dzięki niemu dokonana się pewna zmiana w sferze psychologicznej – instytucja wspólna dla państw członkowskich UE dba o jednolity pieniądz.

³⁴ Tamże, s. 104-105.