

Ireneusz Kraś

Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego

Problemy gospodarcze stanowią jeden z najważniejszych obszarów współpracy międzynarodowej. Postęp technologiczny, a także wzrost konkurencji, powoduje ich systematyczne zwiększanie się. Kwestie gospodarcze coraz częściej rozpatrywane są w kontekście zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa¹. Rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych może oznaczać wspólnie wcześniejsze reagowanie na kwestie gospodarcze i skuteczne ich regulowanie.

Konkurencyjność państw liberalno-kapitalistycznych, które nie zmniejszyły radykalnie swojego zaangażowania w sferze wojskowej (jak USA) lub w sferze socjalnej (jak w Europie Włochy i Belgia) – może drastycznie spadać². Równowaga pomiędzy współczesnymi państwami przemysłowymi nie będzie już dłużej tworzona przez siłę wojskową, jak w przeszłości, lecz będzie powstawała przez rozprzestrzeniany konflikt geoeconomiczny³.

Państwo nie reguluje gospodarki bezpośrednio, a potężne siły ekonomiczne są dość rozproszone. Wyodrębniają się ponadto oddzielne struktury instytucjonalne systemu finansowo-gospodarczego, co widoczne jest wyraźnie w Europie. Europa jako wspólnota transnarodowa i biegun geoeconomiczny funkcjonuje w trzybiegunowym świecie, na którym obok niej współwystępują: Stany Zjednoczone oraz Japonia wraz z Azją Wschodnią i Pacyfikiem. Współzawodnictwo geoeconomiczne nie zmierza do osłabienia gospodarki przeciwnika, lecz do wzmocnienia własnej konkurencyjności. Temu służy także instytucjonalizacja finansowo-gospodarczego systemu europejskiego i wspólny pieniądz – euro.

¹ K. Marzęda, *Międzynarodowe problemy gospodarcze*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. naukowa M. Pitraś, Lublin 2006, s. 469.

² C. Jean, *Geopolityka*, Wrocław – Warszawa – Kraków 2003, s. 209.

³ Tak twierdzi Edward Luttwak. Zob. *ibidem*, s. 211.

W gospodarce rynkowej przebieg procesów gospodarczych regulują rynki produktów i czynników produkcji, na których dochodzi do równoważenia podaży i popytu. Pierwszorzędną rolę odgrywa pieniądź jako miernik wartości (zapewniający wycenę), środek płatniczy (pozwalający regulować zobowiązania) i środek tezauryzacji (umożliwiający oszczędzanie)⁴.

Gospodarka rynkowa ze swej natury jest gospodarką pieniężną. Pieniądź pośredniczy w aktach kupna i sprzedaży, w udzielaniu kredytów, gromadzeniu oszczędności. Wszystkie podmioty funkcjonujące na rynku, czyli przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe i państwo, są uczestnikami wymienionych operacji. Dużą rolę w tych operacjach będzie odgrywała siła nabywcza pieniądza wpływająca na uczestników życia gospodarczego i społecznego. Stała wartość pieniądza zapewnia poczucie bezpieczeństwa w życiu ekonomiczno-społecznym. Dlatego należy stwierdzić, iż stabilny pieniądź jest ogromną wartością społeczną. Głównym strażnikiem stabilnego pieniądza jest bank centralny.

Istotnym czynnikiem związanym z prawidłowym funkcjonowaniem banku centralnego jest jego niezależność polityczna. Czy taki postulat powinien spełniać Europejski Bank Centralny funkcjonujący na obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej? Czy rzeczywiście bank centralny strefy euro, w skład której wchodzi 15 państw, winien być bankiem niezależnym? Czy wpłynie to korzystnie na rozwój UGiW? Na te pytania postaram się znaleźć odpowiedzi w poniższym artykule.

W okresie powojennym mieliśmy do czynienia z dwoma modelami bankowości centralnej: modelem francusko-brytyjskim i modelem niemieckim⁵. W modelu francusko-brytyjskim bank centralny zainteresowany jest osiągnięciem grupy celów, do których zaliczamy: stabilność cen, wysoki wzrost gospodarczy, stabilizację cyklu koniunkturalnego, niskie bezrobocie, utrzymanie wysokiej stopy zatrudnienia, stabilność finansową. W modelu tym stabilność cen jest jednym z wielu celów, jakie realizuje bank centralny. Ten model banku był charakterystyczny dla większości państw świata w okresie po II wojnie światowej i odzwierciedlał historyczną pozycję obu byłych mocarstw kolonialnych w stosunkach międzynarodowych.

Po wojnie, inflacja nie znajdowała się w centrum myślenia o gospodarce. Polityka gospodarcza rządu w większości państw była wspierana przez banki centralne, udzielały one kredytów dla przedsiębiorstw i utrzymywały stopy procentowe na poziomie pozwalającym na szybki rozwój gospodarczy. Rząd okre-

⁴ G. Wójtowicz, *Bankowość centralna od A do Z. Bank centralny w gospodarce rynkowej*, „Bank i Kredyt”, styczeń 2006 r., s. 3.

⁵ Sytuacja ta współgrała z pozycją międzynarodową zróżnicowanych aktorów państwowych polityki europejskiej. Szerzej zob. M. Dobroczyński, *Ekonomiczne mocarstwa Unii Europejskiej*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.

ślał kierunki polityki banku, pozostawiając w jego gestii zadania wykonawcze. Przy takiej zależności polityka monetarna banku centralnego wspomaga rządową politykę gospodarczą, bez względu na konsekwencje inflacyjne. Nie może być więc mowy o dwóch niezależnych ośrodkach prowadzących politykę; jednym – ogólnogospodarczą (rząd), drugim – monetarną (bank centralny)⁶. Za takim powiązaniem banku centralnego z rządem przemawia fakt, że nie może istnieć organ władzy o tak dużych kompetencjach niepodlegający demokratycznej weryfikacji. Należy więc stwierdzić, że w tym modelu bank centralny jest zależny od władz politycznych. Wiąże się to z tym, że wszelkie decyzje dotyczące polityki pieniężnej należą do polityków zasiadających w rządzie (ministra finansów). W tym modelu mamy do czynienia z wpływem świata polityki na funkcjonowanie banku centralnego.

Poluzowanie polityki pieniężnej i zezwolenie na wzrost inflacji w krótkim okresie rzeczywiście powoduje wzrost gospodarczy i obniżenie bezrobocia. Rodzi się pytanie, co przynosi taka polityka w okresie długim? Tutaj pojawia się poważny problem, ponieważ w długim okresie takie działanie powoduje spowolnienie gospodarki i prowadzi prosto do kryzysu.

Skutki takich działań były widoczne w latach 70., kiedy na świecie doszło do głębokiego kryzysu gospodarczego z inflacją na wysokim poziomie. Sytuacja ta została zmieniona dzięki poglądom głoszonym przez Milтона Friedmana. Uważał on, że inflacja w dłuższym czasie jest zjawiskiem pieniężnym, co oznacza, iż spowodowana jest zwiększeniem ilości pieniądza w obiegu. Przyrost gotówki w dłuższym okresie nie może zapewnić szybszego wzrostu gospodarczego, lecz wpływa na wzrost cen, czyli inflację.

Drugi model bankowości – niemiecki – opiera się na zupełnie innych, bardziej pragmatycznych fundamentach. Podstawą jego funkcjonowania jest niezależność polityczna. Decyzje dotyczące polityki pieniężnej podejmowane są samodzielnie przez bank, bez ingerencji władz politycznych. Bank centralny jest od rządu niezależny i cele swojej działalności ustala bez jego ingerencji. Podstawowym celem takiego banku jest dbałość o stabilność cen. Bank, który zostaje uwolniony od presji politycznej, może działać bardziej długofalowo, opierać swoje decyzje na obiektywnej ocenie sytuacji i realistycznych prognozach ekonomicznych. Ponadto większej niezależności banku centralnego odpowiada niższe tempo wzrostu cen oraz lepsze wyniki makroekonomiczne. Do tej grupy banków centralnych zaliczamy Europejski Bank Centralny.

⁶ J. Pietrucha, *Autonomia banku centralnego z punktu widzenia ekonomicznej teorii polityki*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 12, s. 28.

W dyskusji nad niezależnością banku centralnego należy przytoczyć argumenty „za” i „przeciw”. Zwolennicy niezależności banku centralnego wysuwają następujące argumenty:

- ustanowienie banku centralnego, jako niezależnego pełnomocnika do walki z inflacją, może być dla rządu środkiem realizacji jego zobowiązań antyinflacyjnych;
- niezależność banku centralnego daje większą gwarancję, że rząd nie będzie wykorzystywał polityki monetarnej do celów politycznych;
- niepoddawanie się monetaryzacji deficytu budżetowego może sprzyjać wymuszeniu na rządzie większej dyscypliny fiskalnej;
- niezależność banku centralnego zwiększa jego wiarygodność i powoduje zmniejszenie oczekiwania inflacyjnego;
- przekazanie bankowi centralnemu prawa do podejmowania decyzji monetarnych pozwala skrócić okres ich realizacji⁷.

Przedstawiając argumenty „za”, warto również przedstawić wysuwane argumenty „przeciw” niezależności banku centralnego. Należą do nich:

- daleko idące uprawnienia banku centralnego ograniczają możliwość elastycznej reakcji polityki gospodarczej na wszelkie nieprzewidziane „szoki gospodarcze”;
- niezależność banku centralnego utrudnia znalezienie optymalnego rozwiązania w zakresie działań na rzecz zmniejszenia bezrobocia;
- niezależność banku centralnego prowadzi do sztucznego separowania polityki fiskalnej i monetarnej, a przecież skuteczność polityki monetarnej zależy nie tylko od działań banku centralnego, lecz także od całokształtu polityki makroekonomicznej;
- niezależność banku centralnego miałaby sens wówczas, gdyby o porządku monetarnym mogły decydować osoby niezainteresowane w jego działaniu; tymczasem we współczesnym państwie bank centralny jest częścią systemu polityczno-gospodarczego i w związku z tym nie jest ani apolitycznym gremium ekspertów, ani bezstronnym obserwatorem⁸.

Obecnie zjawiskiem występującym w gospodarce jest przyspieszona ewolucja roli banków centralnych. Z instytucji podporządkowanych stają się one równoprawnym partnerem rządów. Banki centralne oddziałują na gospodarkę jako całość, zwłaszcza poprzez politykę pieniężną. Obecnie na całym świecie zauważa się trend wzmocnienia pozycji banków centralnych w systemach gospodar-

⁷ W.L. Jaworski, *System bankowy w Polsce*, [w:] *Współczesny bank*, red. W.L. Jaworski, Poltext, Warszawa 1999, s. 72.

⁸ J. Pietrucha, *Autonomia banku centralnego...*, s. 28.

czych. Świadczy o tym także uznanie przez Unię Europejską niezależności instytucji tworzących Europejski System Banków Centralnych⁹.

Niezależność banku centralnego pozwala na osiągnięcie np. korzyści:

- *ceteris paribus* prowadzi do niższej inflacji;
- zwiększa wiarygodność polityki pieniężnej (m.in. dzięki umożliwieniu bankowi centralnemu skoncentrowania się na jednym celu);
- ogranicza zmienność poziomu inflacji i zwiększa skuteczność antyinflacyjnej polityki banku centralnego;
- sprzyja wzrostowi gospodarczemu, m.in. ograniczając wymiennosc: inflacja – wzrost gospodarczy, w długim czasie¹⁰.

Systemy pieniężne krajów Unii przechodzą, i będą przechodzić, dwojakiego rodzaju zmiany:

- a) ewolucyjne doskonalenie narodowych systemów pieniężnych poszczególnych krajów, które opiera się na dyrektywach i rekomendacjach Rady Unii Europejskiej, dotyczących bardzo wielu dziedzin i zagadnień funkcjonowania pieniądza, banków i niebankowych instytucji finansowych;
- b) rewolucyjne przekształcenie narodowych systemów pieniężnych w jednolity europejski system pieniężny, który powstanie w wyniku doprowadzenia do unii monetarnej, przewidzianej w traktacie z Maastricht¹¹.

Rewolucyjne przekształcenie systemów pieniężnych w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej doprowadziło do powstania Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC). ESBC składa się z Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz narodowych banków centralnych krajów członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej¹².

Europejski Bank Centralny został ustanowiony 1 czerwca 1998 r., a rozpoczął działalność 1 stycznia 1999 r. Narodowe banki centralne stały się integralną częścią systemu euro. Powstał więc trójszczeblowy system bankowy, w którym banki centralne poszczególnych państw straciły prawo do samodzielności w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej. W systemie tym pierwszy szczebel to EBC, drugi to banki centralne państw członkowskich i trzeci to banki komercyjne. Tym samym zniesiono dwuszczeblowy system bankowy, który obowiązuje państwa znajdujące się poza Unią Gospodarczą i Walutową.

⁹ Szerzej o ESBC pisze W. Szymborski, *Unia Europejska. Struktura – instytucje – prawo*, Bydgoszcz 2005, s. 186–188.

¹⁰ M. Kowalak, *Bank centralny od A do Z. Jakościowe aspekty polityki współczesnego banku centralnego*, „Bank i Kredyt”, marzec 2006 r., s. 8.

¹¹ Z. Fedorowicz, *Dostosowanie systemu pieniężnego w Polsce do standardów europejskich*, [w:] *Polskie banki w drodze do Unii Europejskiej*, red. W.L. Jaworski, Poltex, Warszawa 1999, s. 17.

¹² W. Szymborski, *Unia Europejska...*, s. 186 i n.

Traktat z Maastricht określa cele i organizację Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Nakreślony w tym traktacie docelowy model banku centralnego państw Unii Europejskiej służyć ma harmonizacji zasad działania krajowych banków centralnych, niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Według unijnych zaleceń działalność każdego banku centralnego powinna opierać się na następujących zasadach:

- utrzymanie stabilnego poziomu cen,
- zagwarantowanie niezależności banku centralnego w dziedzinie kształtowania i realizacji polityki pieniężnej,
- przestrzeganie zakazu bezpośredniego finansowania deficytu budżetowego i kredytowania krajowych instytucji rządowych,
- przyjęcie zasady kolegialności podejmowania decyzji w najważniejszych sprawach systemu bankowego.

Jak widać z powyższych zaleceń, w koncepcji utworzenia EBC zwyciężył niemiecki model bankowości centralnej gwarantujący niezależność banku centralnego (Europejskiego Banku Centralnego), funkcjonującego w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej.

W kontekście zmian w światowej gospodarce, wybór był oczywisty. Niezależność banku centralnego i dbałość o inflację stały u podstaw stworzenia koncepcji Europejskiego Banku Centralnego.

W krajach Unii Europejskiej sprawa niezależności banku centralnego i potrzeby jednolitych regulacji prawnych jest obecnie przedmiotem ożywionej dyskusji¹³. Niezależność banku centralnego jest trudna do zmierzenia. Dlatego w badaniach skupiono się na niezależności prawnej (*de jure*) wynikającej zapisów w prawie bądź statucie banku centralnego, odbiegającej nieco od niezależności faktycznej (*de facto*). Niezależność prawna w dużym stopniu warunkuje niezależność faktyczną banku centralnego. Najważniejsze miary niezależności prawnej stworzyli: A. Alesina (A), V. Grill, D. Masciandaro i G. Tabellini (GTM), S. Eijffner i E. Schaling (ES) oraz A. Cukerman (wariant nieważony LVAU lub ważony LVAW). Wszystkie cztery mają podobną konstrukcję, opartą na nadawaniu rang poszczególnym elementom niezależności banku centralnego¹⁴.

Niezależność Europejskiego Banku Centralnego należy rozpatrywać w świetle następujących aspektów:

- niezależności personalnej,
- niezależności finansowej,

¹³ Por. L. Jasiński, *Finanse, bank centralny, system bankowy. Biała Księga, Polska – Unia Europejska. Opracowania i analizy*, URM, Warszawa 1993, s. 30–34.

¹⁴ M. Kowalák, *Bankowość centralna od A do Z, Jakościowe aspekty polityki współczesnego banku centralnego*, „Bank i Kredyt”, marzec 2006 r., s. 10.

- niezależności instytucjonalnej,
- niezależności funkcjonalnej.

Wszystkie te rodzaje niezależności należy rozpatrywać z punktu widzenia niezależności politycznej, która stwarza fundamenty prawidłowego funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego. Literatura dotycząca problemu niezależności banku centralnego w zbyt słabym stopniu akcentuje niezależność polityczną, obejmującą wyżej wymienione rodzaje niezależności (niezależność personalna, finansowa, instytucjonalna i funkcjonalna). Pominięcie tego aspektu jest istotnym błędem. W dalszych rozważaniach, zawartych w tym tekście, postaram się wykazać, iż aspekt polityczny jest jednym z najważniejszych aspektów niezależności EBC.

Niezależność personalna Europejskiego Banku Centralnego przejawia się w:

- sposobie mianowania członków organów decyzyjnych banku centralnego;
- długości kadencji;
- gwarancji, że ewentualne ich odwołanie nie nastąpi z innych powodów niż te, które są zawarte w przepisach prawnych;
- zakazie jednoczesnego wykonywania innych zawodów oraz pełnienia funkcji publicznych;
- odpowiednim poziomie wynagrodzenia dla osób zasiadających w organach decyzyjnych.

Kluczowym ciałem decyzyjnym Europejskiego Banku Centralnego jest Rada Prezesów. W jej skład wchodzi członkowie Zarządu EBC (sześciuosobowy zarząd) i prezesi banków centralnych UGiW w liczbie 15 osób. Prezesi banków centralnych wchodzących w skład EBC w żaden sposób nie mogą być wiązani instrukcjami politycznymi własnego kraju. Dlatego prawo europejskie bezwzględnie wymaga, aby konstytucje krajów członkowskich zapewniły pełną niezależność banków centralnych, czyli uniezależnienie ich od wpływów rządu danego kraju, dbając o to, aby w danym państwie były dwa niezależne ośrodki mające wpływ na rozwój gospodarki. Prezesi wchodzący w skład Rady są praktycznie nieodwoływalni, jest to możliwe tylko w przypadku popełnienia przestępstwa lub choroby.

Należy zaznaczyć, że polskie zapisy konstytucyjne stworzyły silne podwaliny niezależności politycznej Narodowego Banku Polskiego w relacjach z Sejmem, Radą Ministrów i Ministerstwem Finansów. Wyeksponowany status niezależności banku centralnego, zawarty w konstytucji, ustawie o NBP i ustawie *Prawo bankowe* z 29 sierpnia 1997 r., pozwala uznać, iż ogólny kształt NBP znacząco przybliżył nas do standardów europejskiej bankowości centralnej. Opierając się o przytoczone przepisy, niezależność banku centralnego w Polsce jest chroniona w podobny sposób jak niezależność EBC.

Wszyscy członkowie Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego mają obowiązek reprezentować interesy UGiW jako całości, a nie występować jako przedstawiciele poszczególnych państw, z których pochodzą. Dlatego zgodnie z zasadą „jedna osoba, jeden głos”, każdy z nich posiada jeden głos, niezależnie od tego, czy pochodzi z wielkiego, czy z małego kraju. Ten model zostanie zmieniony w momencie, gdy do UGiW przystąpi więcej niż 15 państw. Może to nastąpić w 2009 roku, kiedy do strefy euro dołączy Słowacja, jako 16 państwo. Obecnie decyzje podejmowane przez Radę są uchwalane zwykłą większością głosów przy tajnym głosowaniu. Nie potrzeba stosować ani jednomyślności, ani większości kwalifikowanej. Na uwagę zasługuje fakt, że wyniki głosowań Rady nie są publikowane. Dzieje się tak dlatego, aby członkowie Rady nie byli poddawani politycznej presji ze względu na to, jak zagłosowali. Występując w Radzie jako eksperci, podejmują decyzje dotyczące całej strefy euro. Ten fakt wzmacnia zasadę reprezentowania całości strefy euro przez członków Rady, a nie własnego kraju. Jest to ważny element wzmacniający niezależność personalną Europejskiego Banku Centralnego. Pewnego rodzaju anonimowość daje możliwość podjęcia merytorycznych, bardziej obiektywnych decyzji pozbawionych presji politycznej. System głosowania w Europejskim Banku Centralnym, jak już wspomniano, ulegnie zmianie, gdy strefa euro będzie liczyła więcej niż 15 krajów. Wówczas nie wszyscy będą mieli stałe prawo głosu na posiedzeniach Rady Prezesów. Po rozszerzeniu UGiW ponad 15 członków, kraje zostaną podzielone na trzy grupy w zależności od wielkości PKB i udziału w zagregowanym bilansie instytucji finansowych¹⁵. Pierwszy czynnik będzie miał dużo większe znaczenie. W pierwszej grupie znajdować się będzie pięć największych państw. W zależności od rozszerzania strefy, prawo głosu będzie miało pięciu albo czterech prezesów. W grupie drugiej znajdzie się od 11 do 16 krajów. Prawo głosu będzie miało od 8 do 10 prezesów z tej grupy. Polska będzie znajdowała się w tej właśnie grupie. Trzecia grupa zostanie utworzona, gdy strefa euro będzie miała przynajmniej 22 członków. Utworzą ją najmniejsze państwa, a prezesi będą najrzadziej uczestniczyć w głosowaniach. Ten system sprawi, że największe państwa nie będą mogły zbyt długo pozostać bez prawa głosu.

Prezesa i wiceprezesa oraz czterech członków zarządu mianuje się za wspólnym porozumieniem rządów państw członkowskich strefy euro na podstawie rekomendacji Rady Unii Europejskiej, po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Rady Prezesów (nazywanej Radą Zarządzającą). Kadencja Zarządu trwa osiem lat i odwołanie członków jest również praktycznie niemożliwe. Ustalenie tak długiej kadencji uniezależnia Zarząd od wpływów politycznych, jakie

¹⁵ W. Paczyński, *Instytucjonalne wyzwania dla polityki monetarnej w dużej strefie euro*, „Bank i Kredyt”, marzec 2005 r., s. 44.

mogą nastąpić po zmianie premiera lub prezydenta w krajach wchodzących w skład Unii Europejskiej. Kadencja rządów państw wchodzących do UE wynosi 4 do 5 lat.

Jeśli członek zarządu EBC przestał spełniać wymagania konieczne do wykonywania jego obowiązków lub jeśli dopuścił się poważnego przewinienia, jego dymisję może orzec tylko Europejski Trybunał Sprawiedliwości, na wniosek Rady Prezesów lub Zarządu Banku. Decyzja o odwołaniu prezesa krajowego banku centralnego przez władze krajowe, z powodu niespełnienia przez niego warunków koniecznych do wykonywania obowiązków lub dopuszczenia się poważnego przewinienia, może zostać zaskarżona przez danego prezesa lub Radę Prezesów EBC do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹⁶. Posiedzenia zarządu odbywają się co najmniej raz w tygodniu, a decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów. W przypadku równej ilości głosów decyduje głos przewodniczącego.

Kolejnym organem decyzyjnym EBC jest Rada Ogólna. Składa się ona z prezesa i wiceprezesa EBC oraz prezesów wszystkich banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej. W obradach Rady mogą brać udział pozostali członkowie Zarządu i przedstawiciel Komisji Europejskiej, nie mają oni jednak prawa głosu podczas obrad. Przedstawiciele Rady zbierają się raz na trzy miesiące. Podstawowe zadania Rady Ogólnej to:

- ocena gospodarek państw, które nie przystąpiły jeszcze do strefy euro, z punktu widzenia ich przygotowania do tego procesu;
- udział w koordynacji polityki pieniężnej, ukierunkowanej na utrzymanie stabilnych cen w państwach niebędących członkami strefy euro.

Spełnienie niezależności personalnej Europejskiego Banku Centralnego wymaga gwarancji zawartych w statutach narodowych banków centralnych. Zaliczamy do nich:

- prezesi narodowych banków centralnych sprawują swoją funkcję w ramach co najmniej 5-letniej kadencji (w Polsce kadencja Prezesa Narodowego Banku Polskiego trwa 6 lat);
- prezes narodowego banku centralnego nie może zostać odwołany z powodów innych niż w sytuacji, kiedy przestał spełniać warunki wymagane do wykonywania swoich obowiązków lub za rażące naruszenie obowiązków służbowych;
- inni członkowie uczestniczący w procesie decyzyjnym narodowych banków centralnych są zabezpieczeni tak samo jak ich prezesi¹⁷.

¹⁶ R. Wierzbą, *Bankowość centralna od A do Z, Europejski Bank Centralny*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2006 r., s. 14.

¹⁷ D. Williams, R. Reid, *Bank centralny Europy*, [w:] *Euro. Wspólna waluta*, red. P. Temperton, Wyd. Felberg SJA, Warszawa 2001, s. 100.

Kolejnym rodzajem niezależności Europejskiego Banku Centralnego jest niezależność finansowa. Przez pojęcie „niezależność finansowa” rozumie się zdolność narodowych banków centralnych do samodzielnego zaopatrywania się w środki finansowe niezbędne do prawidłowego wypełniania zadań¹⁸. Rozwiązaniem gwarantującym niezależność finansową Europejskiego Banku Centralnego jest posiadanie przez ten bank własnego budżetu i własnych źródeł finansowania. Źródłem finansowania EBC jest kapitał wnoszony przez banki centralne krajów członkowskich UE. Finanse EBC są wyłączone z ogólnego budżetu Unii Europejskiej. Warto zaznaczyć, że kraje członkowskie UE również posiadają niezależność finansową od rządu. Taka sytuacja powoduje wzmocnienie niezależności się EBC od nacisków politycznych związanych z ewentualnym udziałem rządów w finansowaniu działalności banku. Udział w kapitale Europejskiego Banku Centralnego określany jest na podstawie liczby ludności i wysokości PKB danego państwa¹⁹. Kapitał ten wnoszony jest w znacznej większości przez banki narodowe krajów euro. Natomiast banki centralne państw spoza UGiW mają obowiązek pokrycia części kosztów operacyjnych EBC, ponoszonych w związku z udziałem tych banków w Europejskim Systemie Banków Centralnych, poprzez wniesie niewielkiego procenta subskrybowanego przez nie kapitału. Banki centralne spoza strefy euro, wnoszące tę wartość kapitału, nie mają prawa do udziału w podlegających podziałowi zyskach EBC ani obowiązku pokrywania jego strat, które mogą wynikać podczas prowadzonej działalności. Wysokość kapitału początkowego EBC została określona w art. 28.1 Statutu w wysokości 5 mld. euro. Brak niezależności finansowej banków centralnych spowodowałoby zagrożenie niezależności instytucjonalnej, personalnej i funkcjonalnej, a w konsekwencji – utratę niezależności politycznej.

Niezależność instytucjonalna wyraża się tym, że jedynym podmiotem uprawnionym do podejmowania decyzji dotyczących polityki pieniężnej są organy banku centralnego, które w swojej działalności nie mogą kierować się jakiegokolwiek rodzaju wytycznymi, poleceniami czy sugestiami ze strony rządu, parlamentu, prezydenta czy innych organów państwa bądź instytucji międzynarodowych. Traktat zakazuje stosowania, w relacjach między bankiem centralnym a rządem, następujących praktyk:

- zatwierdzania, zawieszania, opóźniania, wetowania lub anulowania decyzji banku centralnego przez rząd lub jego agendy (ministra finansów);
- poddania kontroli decyzji banku centralnego z punktu widzenia jego merytorycznej poprawności i legalności;

¹⁸ D. Sobczyński, *Euro – historia, praktyka, instytucje*, Wyd. KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2002, s. 82.

¹⁹ K. Cholawo-Sosnowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, *Instytucje UE*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 228.

- zasiadania w organach banku centralnego przedstawicieli rządu (bądź jego agend) z prawem głosu podczas podejmowania decyzji;
- stosowania obowiązku konsultowania projektów decyzji banku centralnego z przedstawicielami rządu bądź innych instytucji²⁰. Powyższe założenia nie mają zastosowania w przypadku obowiązku składania przez prezesów narodowych banków centralnych sprawozdań parlamentom, jednocześnie chodzi o udzielenie informacji *ex post* i jest oczywiste, iż prezes nie jest w żaden sposób odpowiedzialny przed parlamentem²¹.

Niezależność instytucjonalna EBC oznacza, że jest instytucją niezależną od innych instytucji wspólnotowych. Powoduje to, że władze polityczne Unii Europejskiej nie mają prawa ingerować w działalność Europejskiego Banku Centralnego. W związku z brakiem odpowiedzialności EBC przed Parlamentem Europejskim – jedynym organem pochodzącym z bezpośrednich wyborów – i niemożnością dokonania przez PE żadnych zmian w statusie EBC i Europejskiego Systemu Banków Centralnych, czy też brakiem rzeczywistego wpływu PE na funkcjonowanie EBC, legitymizacja demokratyczna EBC nie ma miejsca. Przyjmując, że EBC „powinien” być w jakiś sposób odpowiedzialny przed PE, mielibyśmy w tej sytuacji do czynienia z tzw. deficytem demokracji²².

Niezależność instytucjonalna EBC wyraża się także w kompetencjach regulacyjnych wynikających z powierzonych mu zadań. Jest on bowiem uprawniony, zgodnie z art. 34 statutu, do wydawania rozporządzeń, decyzji, zaleceń oraz opinii. Ważnym uprawnieniem, z punktu widzenia skuteczności działań Europejskiego Banku Centralnego, jest to, że może w granicach i na warunkach przyjętych przez Radę, zgodnie z procedurą określoną w art. 42 statutu, nakładać grzywny lub opłaty karne na przedsiębiorstwa za niewypełnienie zobowiązań określonych jego rozporządzeniami i decyzjami. EBC ma również prawo do ochrony swoich prerogatyw przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości oraz dochodzenia przed nim wypełniania zobowiązań wynikających z Traktatu i Statutu²³. Jeżeli Europejski Bank Centralny uznaje, że narodowy bank centralny nie wypełnił swoich zobowiązań przewidzianych w statucie, wydaje w tej sprawie opinię z uzasadnieniem, umożliwiając uprzednio danemu bankowi centralnemu przedstawienie swoich uwag. Jeżeli narodowy bank centralny nie za-

²⁰ W. Baka, *Bankowość centralna – funkcje, metody, organizacja*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001, s. 282.

²¹ D. Sobczyński, *Euro – historia, praktyka, instytucje*, Wyd. KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2002, s. 82.

²² T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Wyd. UŚ, Katowice 2007, s. 303.

²³ R. Wierzbna, *Europejski Bank Centralny*, Twigger, Warszawa 2003, s. 46.

stosuje się do wydanej opinii, w terminie określonym przez EBC, ten ostatni może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości²⁴.

Kolejnym rodzajem niezależności Europejskiego Banku Centralnego jest niezależność funkcjonalna. Niezależność funkcjonalna wyraża się w tym, że banki centralne są wyposażone w odpowiednie uprawnienia i narzędzia działania, zarówno o charakterze administracyjnym, jak i ekonomicznym, które umożliwiają podejmowanie przez nie w sposób samodzielny skutecznych działań związanych z tworzeniem i realizacją polityki pieniężnej²⁵.

Ten rodzaj niezależności gwarantuje bankowi centralnemu realizację głównego celu, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Realizację tego celu daje zapis Traktatu art. 104: „Przekroczenie kont lub jakakolwiek inna forma kredytu udzielonego przez Europejski Bank Centralny czy krajowe banki centralne krajów członkowskich [...] instytucjom Wspólnoty, rządów centralnych, regionalnych lub lokalnych władz publicznych jest zakazane; tak samo zakazane jest nabywanie bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne instrumentów dłużnych”²⁶. Takie postawienie sprawy powoduje oddzielenie banku centralnego od rządu, wzmacniając jego niezależność polityczną w aspekcie niezależności funkcjonalnej. Uniemożliwia bezpośrednie finansowanie deficytów publicznych przez emisję dodatkowego pieniądza i daje możliwość samodzielnego podejmowania działań związanych z tworzeniem i realizacją polityki pieniężnej. Brak tego zapisu doprowadziłby do tego, że bank centralny mógłby być zmuszony do druku pieniądza w celu finansowania deficytu budżetowego, co nieuchronnie prowadzi do inflacji.

Europejski Bank Centralny otrzymał szersze uprawnienia w sferze polityki kursowej w czasie nieoficjalnego szczytu Ecofin w Mondorf w roku 1997, a traktat z Maastricht stwierdza, że wszelkie decyzje Rady Europejskiej dotyczące wymiany walutowej nie mogą „naruszać głównych celów ESBC w kwestii utrzymania stabilności cen”. Jednocześnie nie ma wątpliwości co do tego, że mogą pojawić się spory pomiędzy różnymi instytucjami Unii w razie wystąpienia zakłóceń kursów²⁷.

W Unii Gospodarczej i Walutowej naruszenie niezależności Europejskiego Banku Centralnego jest trudne, ponieważ jakiegokolwiek zmiany w statucie banku wymagają zmiany Traktatu o Wspólnotach Europejskich. Do tego wymagana jest zgoda wszystkich krajów członkowskich strefy euro i jest to praktycznie niemożliwe.

²⁴ Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego art. 35.6.

²⁵ W. Baka, op. cit., Warszawa 2001, s. 283.

²⁶ P. De Grauwe, *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003, s. 166

²⁷ D. Williams, R. Reid, op. cit., s. 100.

Należy podkreślić, że w ostatnim czasie politycy w Europie, w tym i w Polsce, starali się kwestionować niezależność banków centralnych. Zdecydowany atak na niezależność Europejskiego Banku Centralnego przypuścił obecny prezydent Francji Nicolas Sarkozy. Dokonał tego podczas kampanii wyborczej w 2007 r., obwiniając EBC za zbyt wysoki kurs euro i problemy francuskich przedsiębiorców. Domagał się obniżenia stóp procentowych. Uznał, że Europejski Bank Centralny powinien konsultować swoją politykę z eurogrupą, czyli zgromadzeniem ministrów finansów państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej. Działanie to jednak nie przyniosło żadnego skutku. Zostało skrytykowane przez wielu polityków europejskich, w tym przez Angelę Merkel i komisarza Joaquina Almunę.

Zwolennicy niezależności banku centralnego podkreślają korzyści płynące z tego tytułu. Jedną z linii argumentacji na rzecz niezależności politycznej banku centralnego jest analiza przyczynowo-skutkowa. Wskazuje się, że niezależny bank centralny jest bardziej odporny na działanie polityki, w tym politycznego cyklu wyborczego, wyrażającego się m.in. w presji na obniżenie stóp procentowych i zwiększenie podaży pieniądza ponad dopuszczalne granice, zwłaszcza w okresach poprzedzających wybory parlamentarne czy prezydenckie. Zwraca się ponadto uwagę, że bank centralny uwolniony od presji politycznej może działać bardziej długofalowo, opierać swoje decyzje na obiektywnej ocenie sytuacji i realistycznych prognozach oraz racjonalnych przesłankach wyboru. Tym samym lepiej może chronić stabilność pieniądza oraz przyczyniać się do rozwiązywania najistotniejszych problemów społeczno-ekonomicznych²⁸.

W mojej ocenie polityczna niezależność Europejskiego Banku Centralnego prowadzi do większej stabilności monetarnej i uniemożliwia wykorzystanie polityki monetarnej do realizacji doraźnych interesów politycznych. Niezależność EBC wzmacnia demokratyczny charakter funkcjonowania UGiW. Przeciwdziała bowiem koncentracji decyzji w rękach jednego organu władzy. Niezależność polityczna, jaką posiada Europejski Bank Centralny, nie oznacza, że pozostaje on poza kontrolą demokratyczną. Powiązanie Unii Europejskiej z systemami demokratycznymi jest jedną z poważniejszych cech składających się na jej instytucjonalizację i wysoką rangę międzynarodową²⁹. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że tak naprawdę ciała decyzyjne w banku wybierane są przez polityków. W Europejskim Banku Centralnym, jak wcześniej zasygnalizowano w tekście, zarząd powołuje się na podstawie rekomendacji Rady Unii Europejskiej po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego. Do Rady Unii Europejskiej należą mi-

²⁸ W. Baka, *Bankowość centralna*, PWN, Warszawa 2005, s. 64.

²⁹ Szeroką analizę pozycji międzynarodowej Unii przedstawia monografia: *Pozycja Unii Europejskiej w świecie. Aspekty prawne i polityczne*, red. C. Mika, Toruń 2005.

nistrowie reprezentujący interesy państw członkowskich, a więc ludzie, którzy zależli się tam dlatego, że ich ugrupowanie polityczne wygrało wybory parlamentarne w danym kraju. Natomiast przedstawiciele Parlamentu Europejskiego są wybierani w wyborach powszechnych. Poszczególni kandydaci reprezentują określone ugrupowania polityczne, następnie zwycięzcy tworzą frakcje polityczne działające w Parlamencie Europejskim. Konkludując, uważam, że należy dążyć do jak największego uniezależnienia politycznego Europejskiego Banku Centralnego. Model taki pogłębi pragmatyzację całego systemu unijnego, uczyni z niego lepszy wzorzec do naśladowania i przyspieszy proces integracyjny, jak i poszerzeniowy. W obecnej dobie globalizacji rynków finansowych³⁰, zjednoczona Europa musi występować na arenie międzynarodowej jako bardzo silny podmiot stosunków finansowych.

Streszczenie

Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego

Artykuł podejmuje problematykę związaną z niezależnością polityczną Europejskiego Banku Centralnego. Na wstępie autor charakteryzuje modele funkcjonowania banków centralnych. Przedstawia bank centralny jako instytucję zależną, czyli podporządkowaną rządowi lub instytucję niezależną od rządu. W dalszej części artykułu autor przytacza argumenty przemawiające za poszczególnymi modelami bankowości centralnej.

Niezależność polityczną banku centralnego autor rozpatruje w aspekcie personalnym, finansowym, instytucjonalnym i funkcjonalnym. Autor podaje również przykłady naruszenia niezależności politycznej EBC.

W zakończeniu artykułu podkreślono, że niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego uniemożliwia wykorzystanie polityki monetarnej do realizacji doraźnych celów politycznych. Zdaniem autora należy dążyć do jak największego politycznego uniezależnienia EBC. W artykule autor podkreślił jednak, że niezależność polityczna EBC nie oznacza braku demokratycznej kontroli.

Summary

Political Independence of European Central Bank

This article describes the issues associate with the political independence of the European Central Bank. In prelude author characterizes the functional mod-

³⁰ K. Marzęda, *Międzynarodowe problemy gospodarcze...*, s. 481 i n.

els of the Central Bank. Presents Central Bank as institution dependent that is subordinated to government or institution independent of government. In further part of an article author is advancing arguments convincing for individual models of central banking.

Political independence of Central Bank author is considering in personal, financial, institutional and functional aspect. Author is setting an example of breaking political ECB independence.

The article emphasizes that a politically independent European Central Bank hinders its ability to take advantage of monetary policies for temporary political gains. It is the author's opinion that even with the goal of political independence for the ECB it does not mean that there will be an absence of democratic control.