



Jolanta Gliniecka

Uniwersytet Gdański

SYSTEM BANKOWOŚCI CENTRALNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Zarówno Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE), jak i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)¹ zawierają w swych postanowieniach regulacje dotyczące wspólnej polityki pieniężnej i europejskiej bankowości centralnej. Warto zwrócić uwagę, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasadniczo powtarza rozwiązania prawne Traktatu z Maastricht, a także postanowienia Statutu dotyczące Europejskiego Systemu Banków Centralnych (dalej: ESBC), pozycji Europejskiego Banku Centralnego (dalej: EBC) oraz składu i kompetencji jego wewnętrznych organów.

Utworzenie unii walutowej i powstanie ESBC ma dwojakie znaczenie. Z jednej strony oznacza przeniesienie władztwa monetarnego poszczególnych państw członkowskich na poziom Unii Europejskiej, z drugiej – włączenie postanowień unijnych dotyczących tej sfery do konstytucyjnych porządków państw członkowskich. Porządek konstytucyjny państw członkowskich pozostaje pod wpływem zasad prawnych ESBC, takich jak zasada niezależności (funkcjonalnej, personalnej, finansowej i instytucjonalnej), zasada odpowiedzialności za prowadzoną politykę pieniężną, zasada przejrzystości działania, zasada jawności oraz zasada działania zgodnie z mechanizmami rynkowymi.

Zasady prawne funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego wyrażone zostały w TFUE oraz w Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego². Ich sformułowanie ma służyć realizacji głównego celu funkcjonowania Europejskiego Systemu Banków Centralnych wyrażonego w TFUE (art. 127.1 i art. 282.2), którym jest osiągnięcie i utrzymanie stabilności cen w obrębie tworzących go państw europejskich. Cel ten powinien zostać osiągnięty poprzez wspólną politykę pieniężną Eurosystemu (systemu

¹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2012, C 326/01).

² Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE z 2012, C 326/01, s. 230).

banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej, które przyjęły wspólną walutę euro)³. Państwa Unii Europejskiej pozostające poza jego strukturami mają obowiązek takiego dostosowania samodzielnie prowadzonej polityki pieniężnej, aby osiągnąć pożądaną stabilność cen. Inny cel istnienia Europejskiego Systemu Banków Centralnych to wspieranie ogólnej polityki ekonomicznej Unii, ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu gospodarczego i ograniczania bezrobocia. Europejski System Banków Centralnych działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów. Podstawowe zadania Systemu to kreowanie i realizacja polityki pieniężnej UE, utrzymywanie i zarządzanie oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich, przeprowadzanie operacji dewizowych oraz wspieranie sprawnego działania systemów płatniczych. Ten główny cel ESBC należy rozpatrywać w kontekście innych ważnych celów, do których dąży Unia Europejska. Te ostatnie TUE (art. 3) m.in. definiuje jako: wspieranie pokoju i dobrobytu, zapewnienie swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, ustanowienie rynku wewnętrznego, unii gospodarczej i walutowej, działanie na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy i stabilność cen oraz społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia, postępu społecznego i wysokiego stopnia ochrony środowiska, zwalczanie wykluczenia społecznego, wspieranie ochrony socjalnej, równouprawnienia mężczyzn i kobiet oraz solidarności między pokoleniami. Unia wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi.

Tym celom towarzyszą zasady ogólne funkcjonowania Unii (art. 119.3 TFUE), do których należą: zasada utrzymywania stabilnych cen, funkcjonowania zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz zasada trwałej równowagi płatniczej.

Do innych zadań Europejskiego Systemu Banków Centralnych wynikających z Traktatu należy również dbałość o stabilność siły nabywczej euro w stosunkach z państwami spoza Unii Gospodarczej i Walutowej, stabilność zmiany kursów euro w stosunkach z innymi walutami, wielkość emisji banknotów euro i plafonu bilonu euro emitowanego przez banki centralne państw uczestniczących w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, sporządzanie i analiza informacji statystycznych. Europejski System Banków Centralnych przyczynia się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego.

³ Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2015/510 z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie implementacji ram prawnych polityki pieniężnej Eurosystemu (EBC/2014/60), (Dz. Urz. UE z 2015, L 91, s. 3).

Gwarancją realizacji owych wartości jest prawna zasada niezależności Europejskiego Banku Centralnego i narodowych banków centralnych wyrażona w TFUE (art. 130). Niezależność Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest rozpatrywana w czterech dopełniających się sferach – jako niezależność funkcjonalna, personalna, finansowa i instytucjonalna⁴.

Zasada niezależności funkcjonalnej wyraża się w obowiązku zagwarantowania przez państwa uczestniczące w Europejskim Systemie Banków Centralnych takiego określenia kompetencji ich narodowych banków centralnych, które są naturalnie i formalnie zgodne z postanowieniami Traktatu dotyczącymi ESBC. Sposób określenia kompetencji narodowych banków centralnych powinien w szczególności zapewniać efektywne osiągnięcie wspomnianych wcześniej celów Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Głównym przejawem tej niezależności jest wyłączna kompetencja Europejskiego Banku Centralnego do kształtowania i realizacji polityki pieniężnej. W tym celu EBC został wyposażony w odpowiednie uprawnienia decyzyjne i operacyjne. Niezależność funkcjonalna EBC i narodowych banków centralnych jest wspierana przez zakaz finansowania przez nie deficytu instytucji lub organów UE, władz centralnych oraz lokalnych państw członkowskich. Zakaz ów obejmuje również zakup instrumentów dłużnych tych podmiotów w chwili ich emisji. Rozwiązania te mają służyć uniemożliwieniu bezpośredniego finansowania deficytów publicznych poprzez dodatkową emisję pieniądza, co mogłoby mieć konsekwencje dla wzrostu cen.

Ustawy o narodowych bankach centralnych mogą przewidywać dla nich także inne zadania (art. 14.4. Statutu), zakreślając jednak wyraźnie ich granice. Są one podejmowane na własne ryzyko i własną odpowiedzialność poszczególnych banków centralnych i muszą przestać być realizowane, jeśli stają na przeszkodzie realizacji celów ESBC.

Zasada niezależności personalnej EBC jest gwarantowana głównie długoletnią kadencją członków jego władz. Realizuje się ona zarówno w odniesieniu do najwyższego organu zarządzającego EBC – Rady Prezesów – jak i członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego. Niezależność Rady Prezesów jest zapewniona nie tylko przez to, że w jej skład wchodzi członkowie Zarządu, ale i prezesi narodowych banków centralnych powoływani na swój urząd na liczącą co najmniej pięć lat kadencję.

Członkowie Zarządu Europejskiego Banku Centralnego pełnią swoją funkcję przez okres ośmiu lat, a ich mandat nie jest odnawialny.

Możliwości pozbawienia funkcji członka Zarządu Europejskiego Banku Centralnego w trakcie kadencji są tak dalece ograniczone, że uzasadniają nawet stwierdzenie o jego nieodwołalności. Odwołanie takie może być bowiem związane bądź z zaprzestaniem spełniania wymagań koniecznych do zajmowania stanowiska przez członka Zarządu Banku lub prezesa narodowego banku cen-

⁴ Por.: *Progress Towards Convergence 1996*, European Monetary Institute, Frankfurt n. Menem, listopad 1996, s. 98–103.

tralnego, bądź z poważnym naruszeniem przez nich prawa stwierdzonym wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Zasada niezależności finansowej wiąże się z wymogiem zapewnienia narodowym bankom centralnym środków pieniężnych umożliwiającym im wykonywanie zadań związanych z uczestnictwem w Europejskim Systemie Banków Centralnych. Zasada ta wyraża się w zdolności do finansowania wydatków związanych z ich działalnością bieżącą oraz inwestycyjną z przychodów uzyskiwanych z bieżącej działalności oraz posiadanych kapitałów własnych. Realizacja tej zasady następuje zarówno poprzez podział dochodów uzyskiwanych z wykonywania ustawowych zadań przez Europejski System Banków Centralnych między poszczególne narodowe banki centralne, jak i poprzez podział zysku netto przez Europejski Bank Centralny. Głównymi dochodami osiąganymi przez EBC są dochody związane z emisją pieniądza (euro) oraz dochody z inwestowania posiadanych rezerw walutowych.

Europejski Bank Centralny został wyposażony w kapitał zakładowy (w wysokości 5 mld euro), wniesiony przez banki centralne Unii Europejskiej, również te, które nie uczestniczą w unii monetarnej i rezerwy walutowe (w wysokości 50 mld euro). Zasoby finansowe ESBC są wyłączone z budżetu Wspólnoty.

Zasada niezależności instytucjonalnej wiąże się z tym, że zarówno Europejski Bank Centralny, jak i narodowe banki centralne są instytucjami niezależnymi od innych instytucji wspólnotowych, a także od instytucji państw członkowskich. Wynika z niej, że władze polityczne Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich nie mają prawa ingerencji w działalność EBC, a także narodowych banków centralnych.

Zasada niezależności instytucjonalnej wyraża się zarówno w zakazie ubiegania się lub przyjmowania instrukcji od instytucji lub organów wspólnotowych oraz rządów państw członkowskich przez organy decyzyjne lub osoby w nich zasiadające Europejskiego Banku Centralnego lub narodowych banków centralnych, jak i w zobowiązaniach owych „struktur rządowych” do powstrzymania się od wszelkiego wpływu zarówno bezpośredniego jak i pośredniego na politykę Europejskiego Systemu Banków Centralnych (art. III-188 Konstytucji i art. 7 Statutu).

Zasada niezależności instytucjonalnej, w świetle obowiązujących standardów, nie zostaje naruszona, gdy organy państwowe uzyskują informację nieobjętą tajemnicą bankową *ex post*, a osoba jej udzielająca nie jest w żadnym stopniu uzależniona od gremium, które żąda owej informacji.

Zasada odpowiedzialności za prowadzoną politykę pieniężną łączy się ściśle z zasadą niezależności banku centralnego. Odpowiedzialność należy tu rozumieć jako obowiązek wyjaśniania *ex post* racji określonej polityki i interpretowania jej wyników. Ważnym elementem odpowiedzialności jest informowanie o działaniach wpływających na kształt przyszłych decyzji w sposób wyjaśniający ich logikę.

W Eurosystemie istnieją dwa poziomy odpowiedzialności za prowadzoną politykę pieniężną: systemowa (wspólnotowa) oraz narodowa⁵. Pierwszy gwarantowany jest w TFUE i realizowany na poziomie Unii Europejskiej. Drugi zależy od ukształtowanej praktyki i prawa każdego państwa członkowskiego uczestniczącego w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej i realizowany jest przez każde z tych państw.

Europejski System Banków Centralnych określa i realizuje politykę pieniężną UE (art. 127.2 TFUE i art. 3.1 Statutu). Europejski System Banków Centralnych nie ma osobowości prawnej, a zatem nie może być stroną np. operacji otwartego rynku, transakcji *swap* lub *outright*, które należą do szerokiego katalogu narzędzi kształtowania przez nowoczesny bank centralny polityki pieniężnej. Zatem ciężar owej polityki spoczywa na Europejskim Banku Centralnym lub narodowych bankach centralnych. Organy Europejskiego Banku Centralnego (Rada Prezesów i Zarząd) są zarazem organami Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Są one odpowiedzialne za wybór kierunku polityki pieniężnej i dobór narzędzi jej realizacji, przeprowadzanie operacji walutowych, utrzymywanie oficjalnych rezerw walutowych państw członkowskich i zarządzanie nimi oraz wspieranie sprawnego działania systemów płatniczych.

Rada Prezesów jest odpowiedzialna za formułowanie polityki pieniężnej Wspólnoty, w tym za podejmowane decyzje dotyczące jej średniookresowych celów (art. 12.1 Statutu), określenie wartości jej głównych wskaźników (np. stóp procentowych) oraz określanie wielkości rezerw w Europejskim Systemie Banków Centralnych.

Zarząd zaś jest odpowiedzialny za realizację polityki pieniężnej Wspólnoty w ramach określonych przez Radę Prezesów. Może przekazywać stosowne instrukcje narodowym bankom centralnym, niezbędne do wykonywania polityki pieniężnej. Narodowe banki centralne są zobowiązane do wykonywania zadań zleconych przez Europejski Bank Centralny, jeżeli jest to celowe z punktu widzenia realizacji jednolitej polityki pieniężnej (art. 12.1 Statutu).

Odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego za niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie zadań z zakresu prowadzonej polityki pieniężnej może być trojaka: sądowa, finansowa i personalna.

Zasada przejrzystości działania Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest wartością, która wsparta zasadą informacji wpływa na stopień wiarygodności i przewidywalności działań banków⁶. Jest zbieżną z ideą gospodarki rynkowej wartością samą w sobie. Dostarczanie informacji na temat procesu podejmowania

⁵ Por. E. D. Solans, *Practical aspects of the introduction of the euro*, Bruksela 09.10.2001, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2001/html/sp011009.en.html> (dostęp: 28.07.2015).

⁶ Por. S. Hämäläinen, *The EBC's monetary policy – accountability, transparency and communication*, Helsinki 14.09.2001, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2001/html/sp010914.en.html> (dostęp: 28.07.2015); R. Ferguson Jr., *Transparency in central banking: rationale and recent developments*, BIS Review 2001, nr 31; S. Gjedrem, *Monetary policy – the importance of credibility and confidence*, BIS Review 2001, nr 7.

decyzji i odpowiednia komunikacja z otoczeniem powodują, że decyzje i wybory banków są lepiej rozumiane, co stabilizuje oczekiwania. Zwiększa efektywność prowadzonej polityki pieniężnej. Przejrzystość działań banków i właściwa komunikacja z otoczeniem są niezwykle istotne, ponieważ pozwalają na większą elastyczność w wyborze celów krótko- i długookresowych, jakimi są: płynne i efektywne przełożenie zasad jednolitej polityki pieniężnej na decyzje ekonomiczne podmiotów oraz ogólna wiarygodność banków. Ułatwia również ich działania w okresach kryzysów finansowych.

Realizacji tej zasady sprzyjają ujednoczone reguły księgowości i sprawozdawczości z operacji finansowych EBC i narodowych banków centralnych. Na ich podstawie Zarząd EBC sporządza roczne sprawozdania finansowe, które podlegają zatwierdzeniu przez Radę Prezesów. Zarząd sporządza także, dla potrzeb analitycznych i operacyjnych, skonsolidowany bilans ESBC, zawierający te aktywa i pasywa narodowych banków centralnych, które przysługują ESBC.

Zasada jawności w prowadzonej przez Europejski System Banków Centralnych polityce pieniężnej ma dwa aspekty: polityczny i ekonomiczny. Potrzeba informacji organów Wspólnoty o polityce pieniężnej banków jest związana z demokratyczną kontrolą nad nią na obszarze państw wchodzących w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Ma ona chronić przed wpływami grup interesu (gospodarczych, społecznych, narodowych) w określaniu jej priorytetów.

W innej płaszczyźnie jawność w prowadzonej polityce pieniężnej Europejskiego Systemu Banków Centralnych wiąże się z powołaną wcześniej zasadą przejrzystości działań banków centralnych. Publiczne wyjaśnianie przez Europejski Bank Centralny swoich decyzji w sferze polityki pieniężnej można traktować również jako sedno odpowiedzialności demokratycznej. Trudności w prowadzeniu dobrej polityki informacyjnej sprowadzają się do potrzeby wyważenia jej wpływu na mechanizmy rynkowe.

Realizacja zasady jawności podlega prawnym ograniczeniom. Mogą one mieć charakter przedmiotowy (nie podlegają rozpowszechnianiu informacje objęte tajemnicą służbową oraz informacje o posiedzeniach Rady Prezesów wyłączone z upublicznienia na podstawie Statutu – art. 37 i art. 10.4 Statutu) albo podmiotowy (komunikacja z organami UE lub ich urzędnikami nie może nosić cech niedozwolonego wpływu na politykę pieniężną) albo czasowy (wyklucza się informowanie o zamierzonych decyzjach)⁷.

Zasada działania zgodnego z mechanizmami rynkowymi postuluje, aby Europejski Bank Centralny, realizując swoje zadania, uwzględniał takie wartości gospodarki rynkowej, jak wolna konkurencja czy efektywna alokacja zasobów (art. 127 ust.1 TFUE). Nie bez znaczenia są tu także takie przesłanki jak koordynacja

⁷ Por.: P. Gai, H. Song Shin, *Transparency and financial stability*, Financial Stability Review, December 2003, s. 91 i n.; E. Nier, *Bank stability and transparency*, Financial Stability Review, December 2004, s. 112 i n.

polityk ekonomicznych państw członkowskich, nieodwracalne ustalenie kursów walut czy wprowadzenie wspólnej waluty euro.

Działalność Europejskiego Systemu Banków Centralnych może być rozpatrywana w kilku płaszczyznach, mianowicie w płaszczyźnie emisyjnej, kredytowej, rozliczeniowej, dewizowej oraz nadzorczej.

Prawo upoważniania do emitowania banknotów euro na obszarze Eurosystemu przysługuje wyłącznie Europejskiemu Bankowi Centralnemu (art. 128.1 TFUE), co w praktyce oznacza niemożność delegacji tego uprawnienia na rzecz narodowych banków centralnych lub jakiegokolwiek organu Unii Europejskiej. Jednakże przywilej emisji pieniądza gotówkowego jest podzielony. Zgodnie z postanowieniami traktatowymi i statutowymi techniczna strona emisji pieniądza gotówkowego (druk pieniądza i włączanie go do obiegu) mogą zostać powierzone, obok Europejskiego Banku Centralnego, również narodowym bankom centralnym. Banknoty emitowane przez EBC i narodowe banki centralne są jedynym legalnym środkiem płatniczym w Unii. Monety zaś mogą bić państwa członkowskie, pod warunkiem jednak otrzymania zgody EBC co do rozmiarów emisji. Europejski Bank Centralny został prawnie zobowiązany do poszanowania narodowych praktyk emisji pieniądza gotówkowego, co ma służyć zminimalizowaniu barier przyjęcia wspólnej waluty. Warto też zwrócić uwagę, że Europejski Bank Centralny określa zasady i tryb postępowania przy ściganiu i karaniu fałszerzy znaków pieniężnych⁸. Europejski Bank Centralny dysponuje trzema zasadniczymi instrumentami realizacji polityki pieniężnej. Są nimi: operacje otwartego rynku, gromadzenie rezerw obowiązkowych⁹ oraz operacje kredytowe.

Operacje otwartego rynku są głównym instrumentem wykorzystywanym przez Europejski Bank Centralny i narodowe banki centralne w kształtowaniu polityki pieniężnej, zwłaszcza w zakresie sterowania stopami procentowymi, zarządzania płynnością na rynku oraz sygnalizowania nastawienia polityki pie-

⁸ System środków ochrony euro przed fałszerstwami ma trzy poziomy. Pierwszy poziom tworzy Komitet Przeciw Fałszerstwom, który powołano na podstawie Rozporządzenia Rady 1338/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. ustanawiającego środki niezbędne dla ochrony euro przed fałszowaniem (Dz. Urz. UE L 181, s. 6–10) oraz Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 7 października 1999 r. w sprawie zapobiegania nadużyciom finansowym (EBC/1999/5), (Dz. Urz. UE L 291, s. 36–38). Drugi poziom tworzy System Monitoringu Fałszerstw (Counterfaiting Monitoring System – CMS), który jest systemem zarządzanym przez Europejski Bank Centralny, a zawierającym techniczne i statystyczne dane dotyczące fałszerstw euro popełnianych zarówno w krajach członkowskich Unii Europejskiej, jak i poza nimi oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 331/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające program wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem (program „Perykles 2020”) i uchylające decyzje Rady 2001/923/WE, 2001/924/WE, 2006/75/WE, 2006/76/WE, 2006/849/WE oraz 2006/850/WE, (Dz. Urz. UE z 2014 r., L 103/01).. Trzecim zaś poziomem tego systemu jest współpraca z Europolem realizowana na podstawie umowy zawartej pomiędzy Europejskim Urzędem Policji (Europol) a Europejskim Bankiem Centralnym, (Dz. Urz. UE z 2015 r., C 123/01).

⁹ Por.: Rozporządzenie Rady 2531/98/WE z dnia 23 listopada 1998 r. w sprawie stosowania rezerw obowiązkowych przez Europejski Bank Centralny (Dz. Urz. UE L 318, s. 1–3) z późn. zm.; Rozporządzenie (WE) Europejskiego Banku Centralnego 1745/2003 z dnia 12 września 2003 r. dotyczące stosowania rezerw obowiązkowych (Dz. Urz. UE L 250, s. 10 z późn. zm.).

nieżnej. Eurosystem dysponuje pięcioma rodzajami instrumentów do prowadzenia operacji otwartego rynku. Najważniejszym instrumentem są transakcje odwracalne (prowadzone w formie umów *repo* lub kredytów zabezpieczonych). Eurosystem może również w tym zakresie wykorzystywać transakcje bezwarunkowe oraz *swapy* walutowe.

Transakcje *repo* polegają na sprzedaży przez bank centralny określonych aktywów z równoczesnym zobowiązaniem do ich odkupienia w przyszłości za określoną w momencie zawierania umowy cenę.

Transakcje bezwarunkowe otwartego rynku to operacje, w ramach których Eurosystem kupuje bezwarunkowo lub sprzedaje bezwarunkowo aktywa kwalifikowane na rynku. Transakcje takie zawiera się wyłącznie w celach strukturalnych. Zawarcie transakcji bezwarunkowej oznacza pełne przeniesienie własności ze sprzedającego na kupującego bez związanego z tym powrotnego przeniesienia własności na sprzedającego. Transakcje tego typu nie wiążą się z zobowiązaniem do odkupu sprzedawanych aktywów przez którąkolwiek ze stron umowy. Transakcje zawiera się zgodnie z konwencją rynkową dotyczącą instrumentu dłużnego wykorzystanego w danej transakcji.

Swapy walutowe wiążą się z działalnością Eurosystemu na międzynarodowych rynkach pieniężnych i polegają na równoczesnym zawarciu przezeń równoległych transakcji na tę samą walutę i kwotę, z których jedna – kasowa – dotyczy nabycia lub sprzedaży euro za inną walutę przy zastosowaniu kursu bieżącego, a druga – terminowa – sprzedaży lub odkupu euro po kursie terminowym. *Swapy* walutowe przeprowadzane do celów polityki pieniężnej obejmują równoczesne transakcje kasowe i terminowe w euro wobec waluty obcej. Wykorzystuje się je do celów dostrajających, głównie w celu zarządzania płynnością na rynku i sterowania stopami procentowymi.

Operacje otwartego rynku wykorzystywane przez Europejski Bank Centralny w kształtowaniu polityki pieniężnej mogą być także przeprowadzane w postaci emisji skryptów dłużnych i przyjmowania depozytów długoterminowych.

EBC może emitować certyfikaty dłużne w celu skorygowania strukturalnej pozycji Eurosystemu wobec sektora finansowego, aby stworzyć (lub zwiększyć) niedobór płynności na rynku. Certyfikat dłużny EBC stanowi zobowiązanie dłużne EBC wobec posiadacza certyfikatu. Certyfikaty dłużne EBC emituje się z dyskontem, tzn. poniżej wartości nominalnej i wykupuje w terminie zapadalności według wartości nominalnej. Różnica pomiędzy ceną emisyjną z dyskontem a wartością nominalną jest równa odsetkom narosłym od ceny emisyjnej z dyskontem według uzgodnionej stopy oprocentowania w okresie zapadalności certyfikatu.

Eurosystem może zaprosić kontrahentów do składania oprocentowanych depozytów terminowych w krajowym banku centralnym (KBC) państwa członkowskiego, w którym kontrahent ma siedzibę. Przyjmowanie depozytów terminowych przewiduje się wyłącznie w celach dostrajających, aby dokonać absorp-

cji płynności z rynku. Depozyty przyjmowane od kontrahentów są depozytami terminowymi o stałym oprocentowaniu. Krajowe banki centralne nie udzielają żadnych zabezpieczeń w zamian za przyjęte depozyty.

Operacje otwartego rynku mogą być realizowane w trybie przetargów standardowych, przetargów szybkich lub procedur bilateralnych.

Rezerwy obowiązkowe są istotnym narzędziem prowadzenia jednolitej polityki pieniężnej na terytorium UE. System rezerw obowiązkowych Eurosystemu obejmuje instytucje kredytowe w strefie euro i ma na celu przede wszystkim stabilizację stóp procentowych na rynku pieniężnym oraz stworzenie (lub pogłębienie) strukturalnego niedoboru płynności. Wysokość rezerwy obowiązkowej dla każdej instytucji ustala się według składników jej bilansu. System rezerw obowiązkowych Eurosystemu dopuszcza stosowanie przez instytucje zasady rezerwy uśrednionej, co służy stabilizacji stóp procentowych. Spełnienie wymogów w zakresie utrzymywania rezerw obowiązkowych weryfikuje się na podstawie średniej dziennej wielkości rezerw danej instytucji w okresie utrzymywania rezerwy. Rezerwy obowiązkowe instytucji kredytowych są oprocentowane według stopy podstawowych operacji refinansujących Eurosystemu.

Europejski Bank Centralny przewiduje możliwość zwolnienia niektórych instytucji kredytowych z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Dotyczy to instytucji, których zezwolenie na prowadzenie działalności podlega wycofaniu albo uchyleniu, lub też wobec których organ sądowniczy lub inny właściwy organ publiczny państwa członkowskiego podjął decyzję o wszczęciu wobec niej postępowania likwidacyjnego.

EBC może też wyłączyć z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej inne instytucje kredytowe w oparciu o zasadę niedyskryminacji. Zwolnienia są udzielane tym instytucjom, które po pierwsze, podlegają przekształceniom, po drugie, których aktywa zostały zamrożone lub wobec których Wspólnota lub państwo członkowskie zastosowało inne środki ograniczające korzystanie z tych aktywów, lub których dostęp do operacji otwartego rynku lub operacji kredytowo-depozytowych Eurosystemu został zawieszony lub cofnięty na mocy decyzji Rady Prezesów EBC i po trzecie – takim, wobec których nałożenie wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej nie wypełniłoby założeń systemu rezerwy obowiązkowej EBC.

Naruszenie zasad stosowania rezerw obowiązkowych przez instytucje kredytowe jest sankcjonowane.

Eurosystem w swej działalności kredytowej posługuje się instrumentami depozytowo-kredytowymi (*standing facilities*), służącymi regulowaniu bieżącej płynności na rynku finansowym. Innym ich zadaniem jest kształtowanie jednolitych stóp procentowych na rynku depozytowym i kredytowym oraz wpływanie na ogólny kierunek polityki pieniężnej. Operacje tego rodzaju są realizowane przez narodowe banki centralne z inspiracji banków komercyjnych państw członkowskich. Kontrahenci mogą korzystać z depozytu w banku centralnym

w celu złożenia w KBC depozytu *overnight*. Depozyty są oprocentowane według z góry określonej stopy procentowej. W zwykłych okolicznościach oprocentowanie depozytu wyznacza dolny poziom rynkowej stopy procentowej *overnight*. Zasady i warunki depozytu w banku centralnym są identyczne w całej strefie euro. Depozyty *overnight* przyjmowane od kontrahentów są oprocentowane według stałej stopy procentowej. Kontrahent nie otrzymuje w zamian za depozyt żadnego zabezpieczenia.

Europejski System Banków Centralnych dokonuje rozliczeń i płatności umożliwiających realizację polityki pieniężnej za pomocą systemu TARGET 2 (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System*). System ten tworzą narodowe, wzajemnie połączone Systemy Rozliczeń Dużych Płatności (*Real-Time Gross Settlement System* – RTGS) oraz spełniający najwyższe wymagania techniczne, a także stwarzający warunki do natychmiastowego transferu płatności w rozliczeniach międzynarodowych mechanizm płatniczo-rozliczeniowy Europejskiego Banku Centralnego.

TARGET 2 to system pozwalający na przetwarzanie systemów rozliczeń brutto w czasie rzeczywistym poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest to system w pełni zautomatyzowany, niematerialny, opierający się na bieżącej dacie waluty. Za jego pomocą dokonuje się transferów we wspólnej walucie między dowolnymi państwami Unii Europejskiej (bez względu na ich udział w Unii Gospodarczej i Walutowej), między bankami i między klientami. Funkcjonowanie narodowych banków centralnych jako banków korespondentów (*Correspondent Central Banking Model* – CCBM)¹⁰ znacząco wspiera ten system.

System TARGET 2 stwarza możliwość bieżącego monitorowania obiegu pieniężnego w gospodarce Eurosystemu¹¹.

W obszarze dewizowym zadaniem Europejskiego Banku Centralnego jest utrzymywanie i zarządzanie rezerwami dewizowymi państw członkowskich, biorących udział w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej (art. 127.2 TFUE i art. 30.1. Statutu). Europejski Bank Centralny dzieli tę kompetencję z państwami członkowskimi, które mogą utrzymywać i zarządzać najbardziej płynnymi składnikami ich rezerw walutowych (art. 127.3 TFUE mówiący o tzw. *working balances*). Mogą one również przeprowadzać operacje dewizowe wynikające z ich uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych (art. 31 Statutu).

Zarządzanie rezerwami dewizowymi EBC ma służyć płynności i bezpieczeństwu finansowemu Systemu. Stąd zarządzanie owo ma przede wszystkim maksymalizować ich wartość, po to by EBC w dowolnym momencie mógł dysponować taką wielkością środków płynnych, która umożliwiłaby mu interwencje na rynkach walutowych.

¹⁰ Por. *Correspondent Central Banking Model (CCBM)*, European Central Bank, listopad 1999.

¹¹ Por. *Target: facts, figures, future*, <https://www.ecb.europa.eu>; *Target. Annual Report 2014*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/targetar2014.en.pdf> (dostęp: 28.07.2015).

Gdy chodzi o nadzór bankowy, to stwierdzić należy, że Europejski Bank Centralny nie posiada wyraźnych traktatowych ani statutowych kompetencji w tym zakresie, jednakże zadania nadzorcze zostały na niego nałożone na mocy Rozporządzenia 1024/2013¹².

Kryzys finansowy i gospodarczy pokazał, że zasadnicze znaczenie ma nasilenie integracji nadzoru bankowego. EBC wykonuje swoje zadania w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, w którego skład wchodzi EBC i właściwe organy krajowe. EBC odpowiada za skuteczne i spójne funkcjonowanie jednolitego mechanizmu nadzorczego. Do realizacji nadzoru w krajach członkowskich można zasadniczo odnieść regułę kraju pochodzenia. Kompetencje dotyczące nadzoru nad poszczególnymi instytucjami kredytowymi w Unii pozostają głównie w gestii organów krajowych. Europejski Bank Centralny został wyposażony w kompetencje do wykonywania szczególnych zadań z zakresu nadzoru bankowego, podczas gdy pozostałe zadania pozostają w kompetencjach organów krajowych.

Ponieważ EBC jest bankiem centralnym strefy euro i dysponuje wszechstronną wiedzą specjalistyczną w zakresie makroekonomii i stabilności finansowej, jest on właściwą instytucją do wykonywania wyraźnie określonych zadań nadzorczych, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony stabilności systemu finansowego Unii.

Europejski Bank Centralny wykonuje zadania z zakresu nadzoru ostrożnościowego w odniesieniu do wszystkich instytucji kredytowych mających siedzibę w uczestniczących państwach członkowskich. Na mocy rozporządzenia EBC został wyposażony w szczególne zadania odnoszące się do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. Celem powierzenia EBC zadań nadzorczych jest podniesienie bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych oraz stabilności systemu finansowego w ramach Unii i każdego państwa członkowskiego. Wykonując zleczone mu zadania, EBC ma podejmować działania w taki sposób, aby w pełni i z należytą starannością uwzględniać jedność i integralność rynku wewnętrznego przy jednoczesnym równym, niedyskryminującym traktowaniu instytucji kredytowych.

Katalog zadań powierzonych EBC w zakresie wykonywania nadzoru ostrożnościowego jest szeroki. Zasadniczo zadania te można skatalogować jako uprawnienia licencyjne (wydawanie i cofanie zezwoleń dla instytucji kredytowych) i *stricte* nadzorcze (m.in. zapewnianie realizacji przez instytucje kredytowe wymogów ostrożnościowych np. w zakresie wymogów kapitałowych, ocena powiadomień dotyczących nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji w instytucjach kredytowych, przeprowadzanie przeglądów nadzorczych, uprawnienie do nakładania sankcji finansowych, w przypadku stwierdzenia naruszenia regulacji

¹² Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U.UE z 2013 r., L.287, s. 63).

nadzorczych, sprawowanie nadzoru skonsolidowanego nad jednostkami dominującymi instytucji kredytowych mającymi siedzibę w jednym z uczestniczących państw członkowskich, uczestniczenie w nadzorze dodatkowym nad konglomeratem finansowym w odniesieniu do instytucji kredytowych, które wchodzą w jego skład).

Dodać należy, że dla umożliwienia realizacji zadań, EBC został wyposażony w uprawnienia dochodzeniowe. Na mocy rozporządzenia na EBC zostały nałożone obowiązki sprawozdawcze. EBC corocznie przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji i Eurogrupie sprawozdanie z wykonania powierzonych mu zadań.

Ponadto Europejski Bank Centralny jest uprawniony do wydawania opinii i udzielania konsultacji o zakresie i potrzebie wprowadzenia prawa wspólnotowego dotyczącego nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i stabilnością systemu finansowego.

Gdy chodzi o organizację systemu bankowości centralnej w Unii Europejskiej, to warto zwrócić uwagę na rolę w nim Europejskiego Banku Centralnego.

Europejski Bank Centralny formułuje politykę pieniężną w państwach, w których walutą jest euro. Określa również instrumenty jej realizacji. Jego kompetencje dotyczą kształtowania poziomu płynności finansowej w tych państwach, jak i prowadzenia polityki kursowej w stosunku do państw członkowskich Unii Europejskiej, które nie spełniają wymogów ekonomicznych (kryteriów konwergencyjnych) i nie są uczestnikami Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wobec państw trzecich, jak również wspierania sprawnego działania systemów płatniczych. Europejski Bank Centralny jest obdarzony również kompetencjami kontrolnymi i karnymi zarówno wobec państw członkowskich, jak i poszczególnych banków centralnych wchodzących w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz wobec innych podmiotów, np. banków komercyjnych, a także kompetencjami opiniodawczymi, doradczymi, statystyczno-porównawczymi i prawotwórczymi.

Europejski Bank Centralny kieruje sprawozdanie roczne z działalności ESBC i w sprawie polityki pieniężnej za rok ubiegły i rok bieżący do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, jak również do Rady Europejskiej. Prezes Europejskiego Banku Centralnego przedstawia to sprawozdanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu, który może odbyć debatę generalną na tej podstawie.

Europejski Bank Centralny posiada osobowość prawną (art. 282.3 TFUE) w porządkach prawnych państw członkowskich i to w jej najszerszym wymiarze, jakie te porządki gwarantują osobie prawnej (art. 9.1 zd. 1 Statutu)¹³. Towarzysząca podmiotowości prawnej zdolność do czynności prawnych EBC zawiera się w obszarze związanym z wykonywaniem nałożonych nań zadań i cechuje ją w tym zakresie pełna swoboda w dokonywaniu owych czynności.

¹³ W Polsce ECB uzyskał osobowość prawną na podstawie art. 33 k.c. w zw. z art. 282 ust. 3 TFUE.

EBC posiada czynną legitymację procesową przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Ma prawo do ochrony swoich prerogatyw oraz dochodzenia przed nim wypełniania zobowiązań wynikających z Traktatu i Statutu.

EBC uznany jest również za podmiot prawa międzynarodowego publicznego.

Organami kierującymi pracą Europejskiego Banku Centralnego są: Zarząd, Rada Prezesów i Rada Ogólna.

W skład Zarządu Europejskiego Banku Centralnego wchodzi prezes, wiceprezes oraz czterech członków i jest on jedyną instytucją prawa wspólnotowego, w składzie której nie są reprezentowane wszystkie państwa członkowskie.

Prezes Europejskiego Banku Centralnego odpowiada za kierowanie bankiem oraz reprezentowanie go na zewnątrz. Przewodniczy posiedzeniom Zarządu i Rady Prezesów.

Do kompetencji wiceprezesa należą sprawy finansów wewnętrznych banku, personalne i prawne, zaś pozostali członkowie Zarządu banku odpowiadają za emisję banknotów, statystykę i systemy informacyjne, operacje rynku pieniężnego i walutowego, badania i analizy makroekonomiczne oraz stosunki europejskie i międzynarodowe, rozliczenia pieniężne i nadzór bankowy.

Członkowie Zarządu Europejskiego Banku Centralnego wybierani są na nieodnawialną ośmioletnią kadencję spośród kandydatów posiadających uznaną pozycję zawodową i doświadczenie zawodowe w sferze obrotu pieniężnego lub bankowości, przez Radę Europejską stanowiącą większość kwalifikowaną, na zalecenie Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Radą Prezesów (art. 283.2 TFUE oraz art. 11.2 Statutu). Kryterium koniecznym do pełnienia funkcji członka Zarządu jest posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego należącego do Eurostrefy¹⁴. Zatem utrata obywatelstwa przez członka Zarządu wiązać się będzie z utratą członkostwa w Zarządzie (art. 11.2 zd. 3 Statutu). Zasadniczo członkowie Zarządu są nieodwoływalni.

Do zadań Zarządu należy takie organizowanie funkcjonowania Europejskiego Systemu Banków Centralnych, aby jego ustawowe zadania mogły zostać zrealizowane czy to przez Europejski Bank Centralny, czy to przez narodowe banki centralne. Kompetencja ta została uściślona przez nałożenie nań obowiązku wprowadzania w życie w strefie euro polityki pieniężnej zgodnej z wytycznymi i postanowieniami Rady Prezesów, przekazywania narodowym bankom centralnym, należącym do Eurosystemu, instrukcji koniecznych dla realizacji wytycznych i decyzji Rady Prezesów, co ma służyć podejmowaniu szybkich działań dostosowawczych w przypadkach gwałtownych zmian na rynkach finansowych, a przekłada się w realizowaniu funkcji emisyjnej, a także polityki rezerw obowiązkowych, operacji otwartego rynku i kredytowych przeprowadzanych wspólnie z narodowymi bankami centralnymi. Wspólnie z tymi ostatnimi Zarząd przeprowadza także zagraniczne operacje pieniężne oraz administruje oficjalną

¹⁴ Por. R. Stadler, *Der rechtliche Handlungsspielraum des Europäischen Systems der Zentralbanken*, Baden-Baden, 1966, s. 136.

rezerwą dewizową UE, dba o sprawne funkcjonowanie systemu płatności i rozliczeń pieniężnych. Zarząd przygotowuje roczny bilans EBC i skonsolidowany bilans ESBC. Kompetencją Zarządu jest również przygotowywanie posiedzeń Rady Prezesów, a także wykonywanie innych zadań powierzonych przez Radę łącznie z uprawnieniami o charakterze regulacyjnym. Do zadań Zarządu należy wreszcie bieżące zarządzanie Europejskim Bankiem Centralnym.

Rada Prezesów Europejskiego Banku Centralnego jest głównym organem decyzyjnym Eurosystemu i jako taka określa wytyczne i wydaje decyzje niezbędne do wykonywania statutowych zadań Europejskiego Systemu Banków Centralnych. W szczególności realizuje ona swoje obowiązki poprzez takie kształtowanie polityki pieniężnej UE, która w najpełniejszy sposób pozwoliłaby na osiągnięcie podstawowego celu funkcjonowania tego Systemu. W tym zakresie Rada Prezesów kształtuje m.in.: wielkość emisji pieniądza, włącznie z odpowiednimi decyzjami w sprawie pośrednich celów monetarnych, podstawowych stóp procentowych, w tym referencyjnych i wielkości rezerw w EBC. Zadaniem Rady Prezesów jest również określanie przesłanek i zakresu wspierania przez Europejski System Banków Centralnych ogólnych kierunków polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Wśród zadań Rady Prezesów występują również zadania o charakterze konsultacyjnym i doradczym.

W skład Rady Prezesów wchodzi członkowie Zarządu Europejskiego Banku Centralnego oraz prezesi narodowych banków centralnych państw członkowskich, których walutą jest euro (art. 283.1 TFUE).

Radę Ogólną Europejskiego Banku Centralnego tworzą prezes i wiceprezes Zarządu tego banku oraz prezesi banków centralnych państw Unii Europejskiej. Pozostali członkowie Zarządu mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ogólnej, ale bez udziału w głosowaniach.

Rada Ogólna wykonuje te zadania Europejskiego Instytutu Walutowego¹⁵, które nie zostały przejęte przez Europejski Bank Centralny, a mają na celu ułatwienie państwom niespełniającym kryteriów konwergencji prawno-ekonomicznej przygotowanie do pełnego uczestnictwa w strefie euro. Bierze udział w procedurze abrogacji polegającej na uchynieniu szczególnego statusu tych państw. Posiada obowiązki statystyczne i sprawozdawcze, polegające m.in. na przygotowywaniu rocznych sprawozdań finansowych i określaniu norm dotyczących normalizacji procedur księgowych i informacyjnych dotyczących operacji narodowych banków centralnych.

¹⁵ Europejski Instytut Walutowy powołano w 1994 r. (tj. z chwilą rozpoczęcia drugiego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej) w celu przygotowania podstaw instytucjonalno-prawnych działania Europejskiego Banku Centralnego. Jego struktura i kompetencje zostały określone w Traktacie o Unii Europejskiej oraz w Protokole nr 5 w sprawie Statutu Europejskiego Instytutu Walutowego (Dz. Urz. UE C 191 z 1992 r.). Został on zlikwidowany w lipcu 1998 r.

Jolanta Gliniecka

CENTRAL BANKING SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION

Both the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union include provisions concerning the common monetary policy and European central banking.

The establishment of monetary union and the creation of the ESCB has double meaning. On one hand they mean the transfer of monetary power from individual Member States to the level of the European Union, on the other hand - the implementation of EU law concerning this sphere to the constitutional orders of Member States. The constitutional order of Member States is influenced by the legal principles of the ESCB, such as the principle of independence (functional, personal, financial and institutional), the principle of responsibility for monetary policy, the principle of transparency and the principle of acting in accordance with market mechanisms.

When it comes to the organization of the system of central banking in the European Union, the attention should be paid to the role of the European Central Bank. The European Central Bank formulates monetary policy in countries whose currency is euro. It also specifies the instruments of its implementation, such as open market operations, the accumulation of mandatory reserves and credit operations.

The work of the European Central Bank is managed by the following authorities: the Management Board, the Governing Council and the General Council.