

Zasada niezależności finansowej Europejskiego Banku Centralnego

The Principle of the Financial Independence of the European Central Bank

Abstract

The paper presents the issue of the financial independence of the European Central Bank, which is a fundamental factor for its proper functioning. In the course of the argument, the basic definitions and the means by which it is implemented are synthetically described. The main objective of this article is to answer the question of whether the European Central Bank has guaranteed instruments with sufficient potential to ensure the functioning of the principle of financial independence in practice. The analysis leads to the conclusion that ensuring effective tools guaranteeing financial independence is a prerequisite for the existence of other categories of independence. Therefore, it is crucial to have legal bases that counteract, in particular, the threat associated with the potential involvement of individual Member States' governments in financing the ECB's activities. The issue is presented from the perspective of doctrinal views as well as the binding legal framework and the practice of the Bank's operation.

KEY WORDS: principle of financial independence, central bank independence, European Central Bank

SŁOWA KLUCZOWE: zasada niezależności finansowej, niezależność banku centralnego, Europejski Bank Centralny

MARTYNA WILMANOWICZ-SŁUPCZEWSKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID – 0000-0003-1847-9905, e-mail: mws@umk.pl

1 | Wstęp

Europejski System Banków Centralnych (ESBC) oraz Europejski Bank Centralny (EBC) zostały ustanowione zgodnie z procedurami Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. podpisanego w Maastricht^[1]. Utworzenie Banku stanowi zwieńczenie pewnego etapu rozwoju w historii wspólnoty europejskiej. Jak wskazują Michael Binder i Volker Wieland, „Powołanie EBC było kulminacją procesu integracji monetarnej i gospodarczej, który rozpoczął się co najmniej w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, a nabrał zdecydowanego tempa wraz z raportem Komisji pod przewodnictwem Jacques’a Delorsa, która w kwietniu 1989 roku opracowała plan stopniowej realizacji Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW)”^[2]. Poprzednikiem EBC był Europejski Instytut Walutowy^[3]. Bank został utworzony w 1998 r. z siedzibą we Frankfurcie nad Menem, a od 2019 r. na jego czele stoi Christine Lagarde. Zgodnie z założeniami EBC, podobnie jak tradycyjne krajowe banki centralne, ma określać i realizować politykę pieniężną Wspólnoty^[4].

Zgodnie z art. 282 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej^[5] Europejski Bank Centralny wraz z krajowymi bankami centralnymi stanowią Europejski System Banków Centralnych (ESBC). EBC, wraz z krajowymi bankami centralnymi państw członkowskich, których walutą jest euro tworzącymi Eurosystem, prowadzi politykę pieniężną Unii. ESBC jest kierowany przez organy decyzyjne Europejskiego Banku Centralnego, zaś jego głównym celem jest utrzymywanie stabilności cen. Bez uszczerbku dla tego celu, Europejski System Banków Centralnych wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii.

Problemy natury technicznej i regulacyjnej towarzyszyły idei Europejskiego Banku Centralnego od samych jego początków i objawiały się

¹ Traktat o Unii Europejskiej, Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0001–0110. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/3/traktat-z-maastricht-i-traktat-z-amsterdamu>. [dostęp: 2.6.2022].

² Michael Binder, Volker Wieland, „The European Central Bank”, [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, red. Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume (Londyn: Macmillan, 2006). https://www.researchgate.net/publication/45133573_The_European_Central_Bank.

³ Frank Emmert, „European Central Bank”, [w:] *Butterworths Expert Guide to the European Union*, red. Jiirg Monar, Nanette Neuwahl, David O’Keefe, William Robinson (London-Edinburgh-Dublin: Butterworths, 1996): 129.

⁴ Ibidem.

⁵ Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

między innymi sporem w zakresie zagadnienia określenia strategii polityki monetarnej banku czy sposobu przeprowadzania interwencji na rynkach walutowych^[6]. Podstawowe trudności sygnatariuszy Traktatu z Maastricht wiązały się jednak z wyborem jednego z dwóch powojennych modeli bankowości centralnej, który miał zostać przyjęty. Do wyboru pozostawał model anglo-francuski, lub niemiecki^[7]. Finalnie EBC i ESBC pod względem organizacyjnym zostały oparte na niemieckich wzorcach^[8]. Powyższe instytucje zostały utworzone w ten sposób, by zapewnić im niezależność, co jednak nie spotkało się z aprobatą chociażby strony francuskiej, na której to terytorium od początku XIX wieku obowiązywała tradycja podporządkowania banku centralnego państwu^[9]. Obecnie niezależność EBC, w tym w szczególności niezależność finansowa, stanowi fundamentalny czynnik, nierozdzielnie związany z prawidłowym funkcjonowaniem Europejskiego Banku Centralnego. Naruszenie zasady niezależności finansowej Banku mogłoby doprowadzić do zagrożenia pozostałych kategorii niezależności, takich jak niezależność instytucjonalna, personalna, funkcjonalna, a w konsekwencji prowadziłyby do utraty niezależności politycznej.

Głównym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie czy Europejski Bank Centralny posiada zagwarantowane instrumenty cechujące się dostatecznym potencjałem, by zapewnić funkcjonowanie zasady niezależności finansowej w praktyce. Instrumentem służącym realizacji powyższego celu jest między innymi przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z zasadą niezależności finansowej Europejskiego Banku Centralnego oraz jej zasadniczych przejawów.

⁶ Marek Rewizorski, „Unia gospodarczo-walutowa: geneza, ewolucja, perspektywy rozwoju” *Rocznik Integracji Europejskiej*, nr 6 (2012): 250.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, 251-252.

⁹ Ibidem.

2 | Niezależność Europejskiego Banku Centralnego w szerokim ujęciu

Unia Gospodarcza i Walutowa powstała w wyniku stopniowej integracji gospodarczej państw UE. Decyzja ta miała na celu ukończenie procesu tworzenia wspólnego rynku, utworzenie EBC i ustabilizowanie waluty do końca stulecia^[10]. UGiW postrzegana jest jako warunek funkcjonowania wspólnej waluty euro, gwarant stabilności oraz realne wsparcie wzrostu gospodarczego^[11]. Z kolei działania ESBC zakładają poszanowanie stabilnych cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej^[12]. Aktualnie w ramach Unii Europejskiej istnieje wewnętrzne i narastające zróżnicowanie państw, jednak zjawisko to jest akceptowalne jako trwała oraz strukturalna cecha procesu integracji europejskiej^[13]. Owa różnorodność państw UE wywiera jednak także wpływ na stopień niezależności banku centralnego, która to różni się znacznie w poszczególnych krajach^[14]. Przykładowo analiza banków centralnych państw Grupy Wyszehradzkiej wyraźnie pozwala na sformułowanie wniosku, że nie istnieje jeden powszechnie akceptowany model regulacji statusu banku centralnego^[15]. Wyniki badań ekonomistów prowadzonych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku ukazują, że im bardziej niezależny jest bank centralny, tym jest niższa inflacja w danym kraju^[16]. W badaniu czynników determinujących inflację

¹⁰ Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Unia gospodarcza i walutowa oraz euro* (Luksemburg, 2015), 4. <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2016/0407/221037-ue-unia-gospodarcza-i-walutowa-materialybn.pdf>.

¹¹ Ibidem, 5.

¹² Andrzej Szmyt, „Europejski Bank Centralny”, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, t. CXXIII (2020): 138. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.123.9>.

¹³ Jan Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 29.

¹⁴ Alberto Alesina, Lawrence H. Summers, „Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence” *Journal of Money, Credit and Banking*, nr 2 (1993): 151.

¹⁵ Martyna Wilmanowicz-Słupczewska, Maciej Serowaniec, Jacek Wantoch-Rekowski, „Central Banks of the Visegrad Group States in the Light of Constitutional Regulations” *Accounting, Economics, and Law: A Convivium*, nr 2 (2021). <https://doi.org/10.1515/acl-2019-0078>.

¹⁶ Alberto Alesina, „Politics and business cycles in industrial economies” *Economic Policy*, 8 (1989): 55-98; Vittorio Grilli, Donato Masciandaro, Guido Tabellini,

przeprowadzonym przez Jeffrey Mirona i Martę Campillo stwierdzono jednak przeciwnie, że niezależność banku centralnego nie ma znaczenia w określaniu wyników inflacji^[17]. Biorąc pod uwagę najnowsze światowe wydarzenia, takie jak przykładowo wybuch pandemii, warto zwrócić uwagę także na analizy, których przedmiotem była rola niezależności banku centralnego w kontekście COVID-19^[18]. Ogół powyższych stwierdzeń oraz spory w doktrynie w zakresie niezależności Banku prowadzą do konieczności uznania zagadnienia niezależności EBC za nie jednowymiarowe i w pewnym stopniu skomplikowane.

W tym miejscu warto przytoczyć niektóre argumenty „za” i „przeciw” niezależności banku centralnego wyróżnione przez Ireneusza Krasia, który w sposób syntetyczny podkreśla najważniejsze z nich^[19].

Tabela nr 1. Argumenty „za” i „przeciw” niezależności banku centralnego

Niezależność banku centralnego	
Argumenty „za”	Argumenty „przeciw”
zwiększenie rzetelności banku i zmniejszenie oczekiwania inflacyjnego	szerokie uprawnienia banku centralnego jako ograniczenie dla elastycznej reakcji polityki gospodarczej na wszelkie nieoczekiwane „szoki gospodarcze”
bank centralny pełniący rolę niezależnego przedstawiciela do zwalczania inflacji jako środek dla rządu do realizacji jego zobowiązań antyinflacyjnych	utrudnienie znalezienia optymalnego środka w zakresie działań na rzecz zmniejszenia bezrobocia

„Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries” *Economic Policy*, nr 13 (1991): 341-392; Alex Cukierman, Geoffrey P. Miller, Bilin Neyapti, „Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes” *World Bank Economic Review*, nr 6 (1992): 353-395, cyt. za: Katharine Stefanie Neiss, *Essays on discretionary inflation* Vancouver: The University of British Columbia, 1998), 3. https://central.bac-lac.gc.ca/.item?id=NQ27212&op=pdf&app=Library&is_thesis=1&oclc_number=1017545955.

¹⁷ Jeffrey Miron, Marta Campillo, „Why does inflation differ across countries?” *National Bureau of Economic Research. Working Paper*, nr 5540 (1996) [cyt. za:] Neiss, *Essays on discretionary inflation*, 3.

¹⁸ Ceyhun Elgin, Abdullah Yalaman, Sezer Yasar, Gokce Basbug, „Economic policy responses to the COVID-19 pandemic: The role of central bank independence” *Economics Letters*, 204 (2021): 1-8.

¹⁹ Ireneusz Kraś, „Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego” *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Res Politicae*, t. III (2009): 278.

większy stopień gwarancji niewykorzystywania polityki monetarnej przez rząd do celów politycznych	sztuczne separowanie polityki fiskalnej i monetarnej
niepoddawanie się monetaryzacji deficytu budżetowego i potencjalny korzystny wpływ na zobowiązanie rządu do większej dyscypliny fiskalnej	stanowienie we współczesnym państwie przez bank centralny części systemu polityczno-gospodarczego skutkuje brakiem jego apolityczności i bezstronności ^[20] .
powierzenie bankowi centralnemu prawa do podejmowania decyzji monetarnych jako sposób do zredukowaniu okresu ich realizacji ^[21] .	

Tabela nr 1 opracowana na podstawie: Ireneusz Kraś, „Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego” *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Res Politicae*, t. III (2009): 272; Jacek Pietrucha, „Autonomia banku centralnego z punktu widzenia ekonomicznej teorii polityki” *Bank i Kredyt*, nr 12 (1994): 28, cyt. za: Ireneusz Kraś, *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, 272; Władysław Leopold Jaworski, „System bankowy w Polsce”, [w:] *Współczesny bank*, red. Władysław Leopold Jaworski (Warszawa: Poltext, 1999): 72, cyt. za: Ireneusz Kraś, *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, 272.

Jak wynika z powyższego, skrótowego zestawienia, protagoniści niezależnego banku centralnego wskazują m.in. na fakt, że niezależność banku centralnego zwiększa jego rzetelność i powoduje zmniejszenie oczekiwania inflacyjnego. Przeciwnicy idei niezależnego banku centralnego wskazują, że niezależność banku centralnego byłaby w pełni zrozumiała, gdyby decydentami w zakresie gospodarki pieniężnej były osoby odpowiednio do tego przygotowane, jednak niepowiązane z polityką i nie zaangażowane w jej działania. Niemniej jednak, jak zostało już wstępnie zasygnalizowane, w zamyśle utworzenia EBC zwyciężył niemiecki model bankowości centralnej gwarantujący niezależność banku centralnego.

W konsekwencji, jak słusznie wskazuje Władysław Baka, przewaga polityki finansowej nad polityką monetarną znalazła swój finał w idei niezależności banku centralnego bazującej na dwóch przesłankach^[22]:

²⁰ Jacek Pietrucha, „Autonomia banku centralnego z punktu widzenia ekonomicznej teorii polityki” *Bank i Kredyt*, nr 12 (1994): 28, cyt. za: I Kraś, *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, 272.

²¹ Władysław Leopold Jaworski, „System bankowy w Polsce”, [w:] *Współczesny bank*, red. Władysław Leopold Jaworski (Warszawa: Poltext, 1999): 72, cyt. za: Kraś, *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, 272.

²² Władysław Baka, „Niezależność i odpowiedzialność banku centralnego” *Prawo Bankowe*, nr 5 (2002): 5, cyt. za: Irena Pyka, „Niezależność banku centralnego z perspektywy globalnego kryzysu finansowego” *Zeszyty Naukowe*, nr 11 (2011): 126.

- związku między stopniem niezależności a stabilnością cen, za którą bank centralny odpowiada; gdy niezależność banku centralnego rośnie, stabilność cen jest wyższa;
- odporności banku centralnego na polityczny cykl koniunkturalny; banki centralne posiadają swobodę realizacji celów polityki monetarnej, gdy nie podlegają presji rządu i parlamentarzystów spodziewających się od nich realizacji obietnic przedwyborczych.

Same zasady niezależności EBC wynikają z kolei często bezpośrednio z treści Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Z założenia EBC powinien zostać wyposażony w odpowiednie środki gwarantujące jego niezależność: instytucjonalną (zakaz wydawania poleceń politycznych), operacyjną (pełna kontrola nad odpowiednim instrumentem polityki), osobistą (zabezpieczona kadencja) i finansową (własny budżet). Tym samym niezależność EBC określają wartości oparte na zasadach niezależności finansowej, instytucjonalnej, osobistej i funkcjonalnej. Ich realizację gwarantuje prawna zasada niezależności EBC i krajowych banków centralnych, wyrażona w art. 130 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym „W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregokolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, jak również rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”^[23]. Należy rozróżnić także pojęcie autonomii od pojęcia niezależności, bowiem możliwym jest posiadanie niezależności, przy braku autonomii^[24].

Irena Pyka podkreśla, iż zauważalne jest definiowanie niezależności personalnej, finansowej i polityki monetarnej, a nadto wskazuje się na niezależność polityczną i ekonomiczną banku centralnego oraz omawianie

²³ Jolanta Gliniecka, „Europejski System Banków Centralnych”, [w:] *System Prawa Finansowego*, red. Jan Głuchowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 162-163, cyt. za: Tomasz Knepek, „Zasady niezależności Europejskiego Banku Centralnego” *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania, UKW*, t. VI (2014): 53.

²⁴ Irena Pyka, *Niezależność banku centralnego*, 126-127.

niezależności banku centralnego w kształtowaniu podaży pieniądza, stóp procentowych czy kursów walutowych^[25]. Zasada niezależności finansowej jest *in genere* równoznaczna z tym, że EBC ze swych własnych środków finansuje swoją działalność^[26]. Przez niezależność funkcjonalną należy rozumieć zdolność do samodzielnego formowania i realizacji polityki pieniężnej oraz samodzielnego podejmowania decyzji w celu wykonania zadań statutowych^[27]. Z kolei niezależność personalna to zbiór procedur dotyczących powoływania i odwoływania organów decyzyjnych^[28]. Niezależność instytucjonalna oznacza, że wyłącznym podmiotem decyzyjnym w zakresie polityki pieniężnej są organy banku centralnego, które w swojej działalności nie mogą kierować się wytycznymi, poleceniami czy sugestiami ze strony rządu, parlamentu, prezydenta czy innych organów państwa bądź instytucji międzynarodowych^[29]. Podsumowując ten etap rozważań, niezależność Europejskiego Banku Centralnego należy postrzegać z perspektywy niezależności personalnej, finansowej, instytucjonalnej oraz funkcjonalnej, a wymienione rodzaje niezależności należy rozpatrywać z punktu widzenia niezależności politycznej, która stwarza fundamenty prawidłowego funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego^[30]. W dalszej części wywodu szersza uwaga zostanie poświęcona zasadzie niezależności finansowej, która sprzyja utrzymaniu pozostałych kategorii niezależności.

3 | Zasada niezależności finansowej Europejskiego Banku Centralnego – definicja

Pośród sklasyfikowanych powyżej zasad niezależności ECB, na szczególną uwagę, głównie ze względu na jej niezaprzeczalną doniosłość, zasługuje zasada niezależności finansowej.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Kneпка, *Zasady niezależności Europejskiego Banku Centralnego*, 54.

²⁷ Szmyt, „Europejski Bank Centralny”, 139.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Kraś, *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, 278.

³⁰ Ibidem. Podobnie: Kneпка, *Zasady niezależności Europejskiego Banku Centralnego*, 53-61. Zob. też: Pyka, *Niezależność banku centralnego*, 127.

Istota omawianej w niniejszym podrozdziale kategorii niezależności sprowadza się przede wszystkim do zapewnienia środków wykluczających nacisk na decyzje banku dotyczące kwestii finansowych, a także do trwałego formułowania zasad oraz podziału funduszy banku^[31]. Przez pojęcie niezależności finansowej należy rozumieć zdolność narodowych banków centralnych do samodzielnego zaopatrywania się w środki finansowe niezbędne do prawidłowego wypełniania zadań^[32]. Niezależność finansowa wynika z zasad gospodarki finansowej ESBC, ale również z regulacji dotyczących podziału dochodu pieniężnego krajowych banków centralnych zawartych w art. 32 Protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (dalej: „Statut”)^[33] oraz podziału zysków i strat netto EBC wynikających z art. 33 Statutu. Formalnie zasada ta została dookreślona została w art. 282 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym EBC jest niezależny w wykonywaniu swoich uprawnień oraz w zarządzaniu swoimi finansami.

4 | Podstawowe formy realizacji zasady niezależności finansowej Europejskiego Banku Centralnego

Zagwarantowanie EBC niezależności finansowej realizowane jest między innymi poprzez posiadanie przez ten bank własnego budżetu i źródeł finansowania. EBC czerpie dochody z wielu źródeł, w tym rezerw walutowych, przychodów odsetkowych z emisji banknotów (renta mennicza), papierów inwestycyjnych i obligacji zakupionych w ramach programu

³¹ Agata Molisz, „Europejski Bank Centralny”, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. III, red. Zdzisław Brodecki (Warszawa: Fundacja UBi Societas Ubi Ius, 2014): 72, cyt. za: Andrzej Szmyt, „Europejski Bank Centralny”, 139.

³² Dawid Sobczyński, *Euro – historia, praktyka, instytucje* (Warszawa: KiK Konieczny i Kruszewski, 2002), 82, cyt. za: Kraś, *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, 278.

³³ Official Journal of the European Union C 202/230. Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202/230.

skupu aktywów^[34]. Część tych dochodów służy do finansowania działań EBC na rzecz utrzymania stabilności cen w strefie euro^[35].

Niezależność finansowa EBC jest również zauważalnie podkreślana przez fakt, iż sprawozdania finansowe EBC i krajowych banków centralnych nie są badane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, lecz przez niezależnych rewidentów wyznaczonych na zalecenie Rady Prezesów EBC i zatwierdzonych przez Radę Unii Europejskiej. Rewidenci mają wszelkie pełnomocnictwa do badania wszystkich ksiąg i rachunków EBC i krajowych banków centralnych oraz do otrzymywania informacji na temat ich operacji. Roczne sprawozdania finansowe EBC sporządza Zarząd zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Prezesów. Sprawozdania zatwierdza Rada Prezesów, a następnie są one publikowane.

Zasada niezależności finansowej powinna być także przeanalizowana z perspektywy źródła finansowania, którym to w przypadku EBC jest kapitał wnoszony przez banki centralne krajów członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 28 Statutu kapitał początkowy opiewa na kwotę 5 miliardów euro, jednakże w określonych warunkach może on zostać podwyższony i obecnie kapitał EBC wynosi 10 825 007 069,61 euro^[36]. Krajowe banki centralne są wyłącznymi subskrybentami i posiadaczami kapitału EBC, który jest subskrybowany zgodnie z tzw. kluczem subskrypcji kapitału określonym w art. 29 Statutu. Klucz subskrypcji kapitału EBC ustala się poprzez przypisanie każdemu krajowemu bankowi centralnemu wagi w tym kluczu na podstawie udziału państw członkowskich w całkowitej liczbie ludności i PKB całej Unii Europejskiej. Klucz subskrypcji stanowi również podstawę określenia wkładu w rezerwy walutowe oraz w zyskach EBC^[37]. Co do zasady, udziały krajowych banków centralnych w subskrybowanym kapitale EBC nie mogą być zbywane, zastawiane ani zajmowane.

EBC aktualizuje wysokość udziałów kapitałowych standardowo co pięć lat oraz dodatkowo po każdej zmianie liczby banków centralnych państw członkowskich UE wnoszących wkład do jego kapitału^[38]. Aktualizacje dokonywane się w oparciu o dane udostępniane przez Komisję Europejską^[39].

³⁴ Czy EBC osiąga zyski?. https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/ecb_profits.pl.html.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Subskrypcja kapitału. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.pl.html>.

³⁷ Piotr Niczyporuk, Aniela Talecka, *Bankowość Unii Europejskiej. Podstawowe zagadnienia* (Białystok: Temida 2, 2010), 26.

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.pl.html>.

³⁹ Ibidem.

Ostatnia korekta klucza subskrypcji kapitału EBC miała miejsce 1 lutego 2020 r. w następstwie wyjścia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z UE na podstawie decyzji EBC (UE) 2020/138 z dnia 22 stycznia 2020 r. w sprawie opłacenia kapitału Europejskiego Banku Centralnego przez krajowe banki centralne państw członkowskich, których walutą jest euro, i uchylająca decyzję (UE) 2019/44 (EBC/2020/4)^[40]. Poniższa Tabela przedstawia alokację składek po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z ESBC i potwierdza okoliczność, że przyjęty sposób działania Banku uwzględnia mechanizm postępowania oraz gwarantowania stabilności finansowania w podobnych przypadkach.

Tabela nr 2. Podział składek po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Europejskiego Systemu Banków Centralnych

Wkłady kapitałowe krajowych banków centralnych strefy euro po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej					
Nr	Strefa Euro – Narodowe Banki Centralne	Kapitał subskrybowany	Kapitał wpłacony		
		EUR	EUR		
			2020	2021	2022
1	Narodowy Bank Belgii (Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique)	320 744 959	276 290 917	298 517 938	320 744 959
2	Niemiecki Bank Federalny (Deutsche Bundesbank)	2 320 816 566	1 999 160 135	2 159 988 350	2 320 816 566
3	Bank Estonii (Eesti Pank)	24 800 091	21 362 892	23 081 492	24 800 091
4	Centralny Bank Irlandii (Banc Ceannais na hÉireann)	149 081 997	128 419 794	138 750 896	149 081 997
5	Bank Grecji (Bank of Greece)	217 766 667	187 585 028	202 675 847	217 766 667
6	Bank Hiszpanii (Banco de España)	1 049 820 011	904 318 913	977 069 462	1 049 820 011
7	Bank Francji (Banque de France)	1 798 120 274	1 548 907 580	1 673 513 927	1 798 120 274
8	Bank Włoch (Banca d'Italia)	1 495 637 102	1 288 347 435	1 391 992 268	1 495 637 102
9	Centralny Bank Cypru (Central Bank of Cyprus)	18 943 762	16 318 228	17 630 995	18 943 762
10	Bank Łotwy (Latvijas Banka)	34 304 447	29 549 980	31 927 214	34 304 447
11	Bank Litwy (Lietuvos bankas)	50 953 308	43 891 372	47 422 340	50 953 308
12	Centralny Bank Luksemburga (Banque centrale du Luxembourg)	29 000 194	24 980 876	26 990 535	29 000 194
13	Centralny Bank Malty (Bank Ċentrali ta' Malta)	9 233 731	7 953 971	8 593 851	9 233 731

⁴⁰ Official Journal of the European Union L1 27/6.

14	Bank Holandii (De Nederlandsche Bank)	515 941 487	444 433 941	480 187 714	515 941 487
15	Austriacki Bank Narodowy (Oesterreichische Nationalbank)	257 678 468	221 965 204	239 821 836	257 678 468
16	Bank Portugalii (Banco de Portugal)	206 054 010	177 495 700	191 774 855	206 054 010
17	Bank Słowenii (Banka Slovenije)	42 390 728	36 515 533	39 453 130	42 390 728
18	Narodowy Bank Słowacji (Národná banka Slovenska)	100 824 116	86 850 273	93 837 195	100 824 116
19	Bank Finlandii (Suomen Pankki)	161 714 781	139 301 721	150 508 251	161 714 781
Suma cząstkowa		8 803 826 700	7 583 649 493	8 193 738 097	8 803 826 700
Wkłady kapitałowe krajowych banków centralnych spoza strefy euro po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej					
Nr	Poza strefą euro Narodowe Banki Centralne	Kapitał subskrybowany	Kapitał wpłacony		
			EUR		
		EUR	2020	2021	2022
20	Bułgarski Bank Narodowy (Българска народна банка)	106 431 470	3 991 180	3 991 180	3 991 180
21	Czeski Bank Narodowy (Česká národní banka)	203 445 183	7 629 194	7 629 194	7 629 194
22	Narodowy Bank Danii (Danmarks Nationalbank)	190 422 699	7 140 851	7 140 851	7 140 851
23	Chorwacki Bank Narodowy (Hrvatska narodna banka)	71 390 922	2 677 160	2 677 160	2 677 160
24	Węgierski Bank Narodowy (Magyar Nemzeti Bank)	167 657 709	6 287 164	6 287 164	6 287 164
25	Narodowy Bank Polski	653 126 802	24 492 255	24 492 255	24 492 255
26	Narodowy Bank Rumunii (Banca Națională a României)	306 228 625	11 483 573	11 483 573	11 483 573
27	Bank Szwecji (Sveriges Riksbank)	322 476 961	12 092 886	12 092 886	12 092 886
Suma cząstkowa		2 021 180 370	75 794 264	75 794 264	75 794 264
Ogółem		10 825 007 070	7 659 443 757	8 269 532 360	8 879 620 963

Tabela nr 2 opracowana na podstawie^[41]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0138&from=PL> oraz https://www.EBC.europa.eu/press/pr/date/2020/html/EBC.pr200130_2-59d6fffe1.en.html.

Z sumy wkładów opłaconych przez 19 państw ze strefy euro, tj. 8 803 826 700 euro, wkład o największej wartości wniosły banki centralne Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii. Z kolei na banki centralne spoza

⁴¹ Liczby w Tabeli nr 2 zostały, celem zwiększenia stopnia czytelności wyводу, zaokrąglone.

strefy euro przypadła kwota 2 021 180 370 euro subskrybowanego kapitału. Spośród 8 banków spoza strefy euro najwyższy udział przypadł bankom centralnym Polski oraz kolejno Szwajcarii i Rumunii. Udział Banku Anglii (*Bank of England*) w subskrybowanym kapitale, wynoszący 14,3% został rozdzielony między krajowe banki centralne ze strefy euro i spoza tej strefy, w wyniku czego subskrybowany kapitał EBC nie zmienił się i nadal wynosi 10,8 mld euro^[42]. Rezygnacja z członkostwa przez jedno z państw pozostała bez wpływu na sumę wpłaconych kapitałów. Przedstawione źródła finansowania EBC jednoznacznie wskazują na realizację zasady niezależności finansowej poprzez finansowanie EBC z własnych środków.

Ponadto, do EBC, członków jego organów i do jego personelu ma zastosowanie Protokół (Nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej^[43]. Zgodnie z art. 22 Protokołu nr 7, EBC jest zwolniony z wszelkich form opodatkowania lub obciążeń o podobnym charakterze w związku z podwyższeniem jego kapitału, jak również z wszelkich formalności, które mogą być z tym związane w państwie, w którym Bank ma swoją siedzibę. Działalność Banku i jego organów, podejmowana zgodnie ze Statutem, nie podlega żadnemu podatkowi obrotowemu. Protokół nr 7 gwarantuje nienaruszalność siedziby i archiwów EBC oraz nietykalność jego majątku i aktywów^[44]. Niekiedy wskazuje się, iż niezależność finansowa jest zagwarantowana także dzięki postanowieniom dotyczącym kształtowania warunków zatrudnienia i płac dla personelu EBC^[45].

Jak stanowi art. 282 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, EBC ma osobowość prawną i jako jedyny może upoważnić do emisji euro. EBC jest niezależny w wykonywaniu swoich uprawnień oraz w zarządzaniu swoimi finansami. Instytucje, organy, urzędy i agencje Unii oraz rządy Państw Członkowskich szanują tę niezależność. Co więcej, EBC przyjmuje środki niezbędne do wykonywania swoich zadań zgodnie z art. 127–133 Traktatu, art. 138 oraz warunkami przewidzianymi w Statucie. Zarówno EBC, jak i krajowe banki centralne dysponują własnymi środkami finansowymi i dochodami w celu ograniczenia możliwości wywierania wpływu na Eurosystem przez podmioty zewnętrzne.

⁴² Komunikat prasowy z dnia 30 stycznia 2020. https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200130_2~59d6ffffe1.pl.html.

⁴³ Official Journal of the European Union C 326/1, dalej: „Protokół nr 7”.

⁴⁴ Knepek, *Zasady niezależności Europejskiego Banku Centralnego*, 55.

⁴⁵ Ireneusz Pszczółka, *Euro a integracja europejskich rynków finansowych* (Warszawa: CeDeWu, 2010), 143.

Zarówno EBC, jak i banki centralne państw członkowskich UE obowiązują zakaz udzielania pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządowi centralnemu, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich UE. EBC i banki centralne państw członkowskich UE także nie mogą nabywać bezpośrednio od wyżej wymienionych ich papierów dłużnych.

Powyższe zakazy wynikające z treści art. 123 Traktatu weszły w życie wraz z rozpoczęciem drugiego etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz chronią Eurosystem przed naciskami sektora publicznego o dofinansowanie ze środków banków centralnych^[46]. Co więcej, jak trafnie wskazuje Tomasz Knepek, stanowi to również zabezpieczenie przed nabywaniem przez Eurosystem długu publicznego na rynku pierwotnym^[47].

Andrzej Szmyt z kolei wskazuje na istotne zagadnienie występowania przez EBC w praktyce w roli *lender of last resort* (LOLR) – pożyczkodawca ostatniej instancji – poprzez udzielenie awaryjnej pomocy finansowej instytucji bądź instytucjom, które w wyniku kryzysu finansowego stały się niewypłacalne, w następstwie czego doszło do zaburzeń w systemie finansowym, wywołujących efekt „zarażania” (*contagion effect*) jednej instytucji finansowej przez inną^[48]. Ani Traktat, ani Statut nie zawierają żadnych formalnych odniesień do funkcji LOLR^[49]. Charles Goodhart i Dirk Schoenmaker uważają, że EBC, inicjując nadzór, powinien również przejąć rolę LOLR w stosunku do znaczących banków, dzięki czemu system zarządzania stanie się kompatybilny z zachętami^[50]. Według Paula De Grauwe wsparcie EBC w zakresie LOLR na rynkach obligacji państwowych jest niezbędnym elementem zarządzania strefą euro, ale nie jest wystarczające, ponieważ potrzebne są bardziej fundamentalne zmiany w zarządzaniu strefą euro^[51]. Mając powyższe na uwadze, spornym pozostaje fakt, czy EBC powinien

⁴⁶ Knepek, *Zasady niezależności Europejskiego Banku Centralnego*, 55.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Szmyt, „Europejski Bank Centralny”, 139.

⁴⁹ Carlos Garcia-de-Andoain, Florian Heider, Marie Hoerova, Simone Manganeli, „Lending-of-last-resort is as lending-of-last-resort does: Central bank liquidity provision and interbank market functioning in the euro area” *ECB Working Paper*, nr 1886 (2016). <https://data.europa.eu/doi/10.2866/740385>.

⁵⁰ Goodhart, Charles, Dirk Schoenmaker, *The EBC as lender of last resort?*, 2014. <https://voxeu.org/article/EBC-lender-last-resort>.

⁵¹ Paul De Grauwe, *The European Central Bank as a lender of last resort*, 18 sierpnia 2011. <https://voxeu.org/article/european-central-bank-lender-last-resort>.

angażować się we wsparcie płynnościowe pojedynczych instytucji finansowych, czy wyłącznie całego systemu finansowego zagrożonego destabilizacją^[52]. Kwestia ta nie pozostaje bowiem bez wpływu na realizację zasady niezależności finansowej EBC, a dobór skali i zakresu oddziaływania należy oceniać w kontekście stabilności finansowania Banku.

5 | Wnioski

Przedmiotowa analiza pozwala na wyciągnięcie zasadniczych wniosków, iż fundamentalna z perspektywy prawidłowego funkcjonowania EBC zasada jego niezależności finansowej (pozwalająca na wyeliminowanie potencjalnych źródeł nacisku płynących ze strony finansujących Bank) nie jest wyłącznie ogólną, pomijalną deklaracją mającą warunkować funkcjonowanie EBC, lecz jest konsekwentnie realizowana przez szereg działań oraz narzędzi sprzyjających jej istnieniu i stanowi jeden z najważniejszych elementów funkcjonowania Banku. Istotny aspekt niezależności finansowej w wielu formach niezaprzeczalnie jest bowiem obecny w działalności EBC i sprzyja realizacji jego założeń traktatowych i statutowych. Wyłączenie finansów EBC z ogólnego budżetu Unii Europejskiej, własny budżet i źródła finansowania wnoszone przez banki centralne krajów członkowskich UE stanowią podwaliny gwarancji niezależności finansowej EBC, a w ślad za tym minimalizacji ryzyk utraty lub ograniczenia pozostałych kategorii niezależności. Obowiązujące rozwiązania zawarte w treści Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego mają fundamentalne znaczenie dla uniezależnienia się banku. Aktualne ramy prawne stanowią zabezpieczenie dla Eurosystemu oraz wzmacniają uniezależnienie się EBC od nacisków politycznych.

Z perspektywy Unii Gospodarczej i Walutowej warto w tym miejscu przytoczyć interesujący wniosek Marka Rewizorskiego, który wskazuje, że

⁵² Tomasz Knepka, „Europejski Bank Centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji”, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. III, *Prawo Unii Europejskiej*, red. Z. Brodecki, (Warszawa: Fundacja UBi Societas Ubi Ius, 2014), 72, cyt. za: Szmyt, „Europejski Bank Centralny”, 139.

Konsekwentne wzmocnianie systemu instytucjonalnego UGiW może jednak budzić zastrzeżenia, odnośnie do legitymizacji i rozliczalności instytucji takich jak EBC, które powiększają pole swojej niezależności. Ta ostatnia cecha jest jednocześnie silnym i słabym punktem Europejskiego Banku Centralnego^[53].

Co więcej, przeciwnicy niemieckiego modelu bankowości, przyjętego za podstawę jego funkcjonowania, wskazują na coraz mniejsze możliwości wpływania państw członkowskich na funkcjonowanie EBC, który uważają za najbardziej niezależny bank na świecie dążący do zapewniania stabilności cen^[54].

Jak słusznie podkreśla Ireneusz Kraś, brak niezależności finansowej banków centralnych doprowadziłby do zagrożenia ich niezależności instytucjonalnej, personalnej i funkcjonalnej, a w konsekwencji utraty niezależności politycznej^[55]. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że niezależność finansowa jest istotna także z punktu widzenia innych kategorii niezależności, bowiem istnieje pomiędzy nimi ścisły związek oraz współzależność. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że zapewnienie sprawnych narzędzi gwarantujących niezależność finansową warunkuje istnienie pozostałych kategorii niezależności. Z tego względu tak istotnym jest istnienie podstaw prawnych przeciwstawiających się w szczególności zagrożeniu związanym z potencjalnym udziałem rządów poszczególnych państw członkowskich w finansowaniu działalności EBC. Jak potwierdzają cytowani Autorzy, niezależność EBC nie ma charakteru wyłącznie fikcyjnego i w wyniku wykorzystywania gwarantowanych środków, jest dostrzegalna w praktyce.

Bibliografia

Alesina Alberto, "Politics and business cycles in industrial economies" *Economic Policy*, 8 (1989): 55-98.

Alesina Alberto, Lawrence H. Summers, „Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence" *Journal of Money, Credit and Banking*, nr 2 (1993): 151-162.

⁵³ Rewizorski, „Unia gospodarczo-walutowa”, 256.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Kraś, *Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego*, 278.

- Baka Władysław, „Niezależność i odpowiedzialność banku centralnego” *Prawo Bankowe*, 5 (2002): 21-30.
- Barcz Jan, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Binder Michael, Volker Wieland, „The European Central Bank”, [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, red. Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume, wyd. 2. Londyn: Macmillan, 2006. https://www.researchgate.net/publication/45133573_The_European_Central_Bank.
- Cukierman Alex, Geoffrey P. Miller, Bilin Neyapti, „Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes” *World Bank Economic Review*, nr 6 (1992): 353-395.
- De Grauwe Paul, *The European Central Bank as a lender of last resort*, 2011. <https://voxeu.org/article/european-central-bank-lender-last-resort>.
- Elgin Ceyhun, Abdullah Yalaman, Sezer Yasar, Gokce Basbug, „Economic policy responses to the COVID-19 pandemic: The role of central bank independence” *Economics Letters* Volume, 204 (2021): 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2021.109874>.
- Emmert Frank, „European Central Bank”, [w:] *Butterworths Expert Guide to the European Union*, red. Jiirg Monar, Nanette Neuwahl, David O’Keeffe, William Robinson. 129. London-Edinburgh-Dublin: Butterworths, 1996.
- Garcia-de-Andoain, Carlos, Florian Heider, Marie Hoerova, Simone Manganelli, „Lending-of-last-resort is as lending-of-last-resort does: Central bank liquidity provision and interbank market functioning in the euro area” *EBC Working Paper*, nr 1886 (2016). <https://data.europa.eu/doi/10.2866/740385>.
- Gliniecka Jolanta, „Europejski System Banków Centralnych”, [w:] *System Prawa Finansowego*, Vol. IV, red. Jan Głuchowski. 155-194. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Goodhart Charles, Dirk Schoenmaker, *The EBC as lender of last resort?*, 2014. <https://voxeu.org/article/EBC-lender-last-resort>.
- Grilli Vittorio, Donato Masciandaro, Guido Tabellini, „Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries” *Economic Policy*, nr 13 (1991): 341-392.
- Jaworski Władysław Leopold, „System bankowy w Polsce”, [w:] *Współczesny bank*, red. Władysław Leopold Jaworski. Warszawa: Poltext, 1999.
- Knepka Tomasz, „Europejski Bank Centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji”, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. III, red. Zdzisław Brodecki. Warszawa: Fundacja UBi Societas Ubi Ius, 2014.
- Knepka Tomasz, „Zasady niezależności Europejskiego Banku Centralnego” *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW*, t. VI (2014): 53-61.

- Kraś Ireneusz, „Niezależność polityczna Europejskiego Banku Centralnego” *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Res Politicae*, t. III (2009): 269-283.
- Miron Jeffrey, Marta Campillo, „Why does inflation differ across countries?” *National Bureau of Economic Research, Working paper*, nr 5540 (1996).
- Molisz Agata, „Europejski Bank Centralny”, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. III, red. Zdzisław Brodecki. Warszawa: Fundacja UBi Societas Ubi Ius, 2014.
- Neiss Katharine Stefanie, *Essays on discretionary inflation*. Vancouver: The University of British Columbia, 1998. https://central.bac-lac.gc.ca/.item?id=NQ27212&op=pdf&app=Library&is_thesis=1&oclc_number=1017545955.
- Niczyporuk Piotr, Aniela Talecka, *Bankowość Unii Europejskiej. Podstawowe zagadnienia*. Białystok: Temida 2, 2010.
- Pietrucha Jacek, „Autonomia banku centralnego z punktu widzenia ekonomicznej teorii polityki” *Bank i Kredyt*, nr 12 (1994): 16-21.
- Pszczółka Ireneusz, *Euro a integracja europejskich rynków finansowych*. Warszawa: CeDeWu, 2010.
- Pyka Irena, „Niezależność banku centralnego z perspektywy globalnego kryzysu finansowego” *Zeszyty Naukowe*, nr 11 (2011): 125-138.
- Rewizorski Marek, „Unia gospodarczo-walutowa: geneza, ewolucja, perspektywy rozwoju” *Rocznik Integracji Europejskiej*, nr 6 (2012): 233-258.
- Sobczyński Dawid, *Euro – historia, praktyka, instytucje*. Warszawa: KiK Konieczny i Kruszewski, 2002.
- Szmyt Andrzej, „Europejski Bank Centralny” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, t. CXXIII (2020): 137-146. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.123.9>.
- Traktat z Maastricht i Traktat z Amsterdamu, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/3/traktat-z-maastricht-i-traktat-z-amsterdamu>.
- Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Unia gospodarcza i walutowa oraz euro*. Luksemburg, 2015. <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2016/0407/221037-ue-unia-gospodarcza-i-walutowa-materialybn.pdf>.
- Wilmanowicz-Słupczewska Martyna, Maciej Serowaniec, Jacek Wantoch-Rekowski, „Central Banks of the Visegrad Group States in the Light of Constitutional Regulations” *Accounting: Economics, and Law: A Convivium*, nr 2 (2021). <https://doi.org/10.1515/ael-2019-0078>.

