

PRZEMYSŁAW PANFIL

NIEZALEŻNOŚĆ BANKÓW CENTRALNYCH PAŃSTW KANDYDUJĄCYCH DO CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Współczesny pieniądz, w odróżnieniu od pieniądza kruszcowego i innych odmian pieniądza towarowego, jest specyficznym instrumentem finansowym¹. Jego siła nabywcza nie zależy od „wewnętrznej” wartości materiału, z którego został wykonany, ale bazuje na powszechnej akceptowalności mającej swoje źródło w społecznym zaufaniu. Kluczowe znaczenie dla stabilności cen, od której zależy bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie całego systemu finansowego, mają więc przepisy regulujące organizację i umiejscowienie w strukturze władz publicznych instytucji, której powierzono kształtowanie polityki pieniężnej.

Badania empiryczne wskazują na silny związek między wartością pieniądza a stopniem szeroko rozumianej niezależności banku centralnego. Tylko ona chroni tę instytucję przed wpływem czynników zakłócających realizację statutowo przyznanych uprawnień i pozwala na prowadzenie długofalowej polityki pieniężnej.

Na kontynencie europejskim postępujący proces integracji wewnątrz Unii Europejskiej wywiera ogromny wpływ na niezależność banków centralnych. Art. 109 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską² oraz art. 14 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (European System of Central Banks – ESCB) i Europejskiego Banku Centralnego (European Central Bank – ECB)³ zobligowały państwa członkowskie do do-

¹ Patrz więcej: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, Wyd. PWN, Warszawa 2003, s. 58–61.

² Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst skonsolidowany, Dz.Urz., C 235 z 24 grudnia 2002.

³ *Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego*, Dz.Urz. OJ C z 29 lipca 1992.

stosowania statutów ich banków centralnych do standardów określonych w Traktacie (zawartych głównie w rozdziale II tytułu VII) oraz Statucie ESCB i ECB. Regulacje te pozwoliły bankom centralnym, wchodzącym w skład ESCB, osiągnąć wysoki poziom niezależności. Standardy opracowane przez Unię Europejską mają wpływ nie tylko na regulacje przyjęte w krajach członkowskich, ale są także punktem odniesienia dla państw kandydujących, czyli Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i Turcji, które dostosowują swoje przepisy do stawianych przez Wspólnotę wymogów.

Przedmiotem niniejszej pracy jest zatem analiza szczegółowych regulacji prawnych obowiązujących w państwach kandydujących pod kątem ich zgodności ze standardami wprowadzonymi przez Unię Europejską, a w szczególności próba wskazania tych rozwiązań, które stanowią potencjalne źródło zagrożeń dla niezależności ich banków centralnych.

EUROPEJSKI SYSTEM BANKÓW CENTRALNYCH

Zgodnie z art. 105 Traktatu podstawowym celem Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest utrzymanie stabilności cen. ESCB ma również wspierać ogólną politykę gospodarczą Wspólnoty, ale tylko w takim zakresie, który nie będzie kolidował z realizacją jego podstawowego zadania. Pojęcie „stabilność cen” zostało sprecyzowane przez Radę Zarządzającą ECB. Zostanie ona osiągnięta, jeżeli w średnim okresie czasu przeciętny wzrost cen mierzony rok do roku, a wyrażony w postaci Zharmonizowanego Indeksu Cen Konsumpcyjnych (Harmonised Index of Consumer Price), nie przekroczy 2%⁴. Aby Europejski System Banków Centralnych mógł sprawnie realizować postawione przed nim zadania, został wyposażony w bardzo szeroką niezależność, którą można rozpatrywać na kilku płaszczyznach.

Prawnie zapewniona została zarówno niezależność instytucjonalno-personalna, jak i niezależność funkcjonalna oraz finansowa podstawowych ogniw ESBC, czyli Europejskiego Banku Centralnego i narodowych banków centralnych⁵.

Najważniejszą cechą Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest jego niezależność instytucjonalna. Art. 108 Traktatu stanowi, że zarówno Europejski Bank Centralny, narodowe banki centralne, jak i członkowie ich organów decyzyjnych nie mogą przyjmować ani zwracać się po instrukcje do

⁴ *Annual Report 1999*, European Central Bank, Frankfurt 2000, s. 8, <http://www.ecb.int>

⁵ W. Baka, *Niezależność i odpowiedzialność banku centralnego*, Prawo Bankowe 2002, nr 5, s. 26.

organów i instytucji Wspólnoty, rządów państw członkowskich ani jakichkolwiek innych organów. Jednocześnie, wszyscy członkowie Unii Europejskiej zostali zobowiązani do przestrzegania tej zasady. W ten sposób ESCB jest chroniony przed wpływem otoczenia zewnętrznego, który mógłby mieć negatywne konsekwencje dla zapewnienia stabilnego poziomu cen. Dodatkowo, niezależność instytucjonalna zwiększa wiarygodność Europejskiego Systemu Banków Centralnych na rynku finansowym, dając pewność, że będzie on realizować swój podstawowy cel, a nie zadania narzucone mu przez inne podmioty. Wyrazem tej niezależności jest nadanie Europejskiemu Bankowi Centralnemu osobowości prawnej oraz jego organizacyjne wyodrębnienie od innych organów Wspólnoty.

Niezależność instytucjonalna ESCB jest ściśle związana z niezależnością personalną osób zasiadających we władzach ECB. Jej wyznacznikiem są zasady powoływania członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego, kadencyjność sprawowania przez nich funkcji, a w szczególności długość tej kadencji, oraz zakaz piastowania stanowiska więcej niż jeden raz. Zasadnicze znaczenie dla niezależności personalnej ECB mają także regulacje dotyczące możliwości wcześniejszego odwołania osób zasiadających w jego władzach. Członkowie Zarządu Europejskiego Banku Centralnego mogą zostać pozbawieni swojej funkcji przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Rady Zarządzającej lub Zarządu EBC jedynie w wyjątkowych i ściśle określonych przypadkach. Zgodnie z art. 11 Statutu jest to możliwe, gdy dana osoba przestanie spełniać warunki konieczne do wykonywania swojej funkcji lub dopuści się poważnego uchybienia. Bardzo ważne dla niezależności personalnej ESCB są także regulacje dotyczące prezesów krajowych banków centralnych. Zgodnie z art. 14 Statutu ich kadencja musi wynosić minimum pięć lat. Prezes krajowego banku centralnego może zostać odwołany z pełnionej przez siebie funkcji wyłącznie w przypadkach wyczerpujących te same przesłanki, które pozwalają na skrócenie kadencji członka Zarządu ECB. Decyzja w sprawie odwołania Prezesa może zostać zaskarżona do Trybunału Sprawiedliwości przez samego Prezesa lub Radę Zarządzającą z powodu naruszenia Traktatu lub jakiegokolwiek reguły prawnej dotyczącej jego stosowania.

Niezależność funkcjonalna i operacyjna Europejskiego Systemu Banków Centralnych wiąże się z nadaniem mu szerokich kompetencji niezbędnych do zapewnienia stabilnego poziomu cen. „Jej wyrazem jest samodzielność w zakresie tworzenia i realizacji polityki pieniężnej UW, czyli swobodę wyboru instrumentów służących realizacji podstawowego celu”⁶. Niezależność funk-

⁶ UW – Unia Walutowa. E., Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 354.

cyjnalna i operacyjna ESCB nie ma jednak charakteru bezwzględnego i na niektórych polach ulega pewnemu ograniczeniu. Dotyczy to głównie kształtowania ogólnych kierunków polityki walutowej, na którą wpływ mają także inne władze Wspólnoty. Wyznacznikiem niezależności ESCB jest również wyposażenie go w szeroki wachlarz instrumentów służących do zapewnienia stabilnego poziomu cen.

Bardzo ważny dla niezależności Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest art. 101 Traktatu. Wprowadził on zakaz udzielania przez ECB oraz przez banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu instytucjom lub organom Wspólnoty, rządowi centralnemu, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym oraz instytucjom. Zabronione jest również bezpośrednie nabywanie od tych podmiotów przez bank centralny ich papierów dłużnych. Rozwiązania te stoją na straży stabilności cen, która mogłaby zostać zachwiana poprzez finansowanie przez banki centralne sektora publicznego, a w szczególności deficytu budżetowego.

Europejski Bank Centralny został również wyposażony w niezależność finansową. Jej podstawą są fundusze własne ECB, które zostały wyłączone z budżetu Wspólnoty i pochodzą z określonych przez prawo źródeł. Dodatkowo, jedynymi subskrybentami i posiadaczami kapitału początkowego Europejskiego Banku Centralnego są narodowe banki centralne państw uczestniczących w unii monetarnej. Także one są jedynymi podmiotami uczestniczącymi w ewentualnym zysku wypracowanym przez ECB.

BUŁGARSKI NARODOWY BANK

Bułgarski Narodowy Bank (Българска Народна Банка – BNB) został założony już w 1879 roku, co czyni go jednym z najstarszych banków centralnych w tej części Europy. Początkowo instytucja ta cieszyła się stosunkowo dużą niezależnością, która została znacznie ograniczona dopiero pod koniec lat trzydziestych minionego wieku. Od 1947 roku Bułgarski Narodowy Bank popadł w całkowitą zależność od rządu, a stan ten trwał aż do 1989 roku, kiedy to rozpoczęto pierwsze reformy w zakresie publicznego prawa bankowego. Obecnie kwestie banku centralnego są w Bułgarii normowane przez ustawę z 5 czerwca 1997 roku o Bułgarskim Narodowym Banku⁷.

⁷ Więcej na temat historii banku centralnego w Bułgarii oraz pełen tekst ustawy na stronie internetowej Bułgarskiego Narodowego Banku: <http://www.bnb.bg>

Głównym celem BNB jest utrzymanie stabilnego poziomu cen poprzez kształtowanie polityki pieniężnej i walutowej państwa. Z wypełnieniem tego zadania Bułgarski Narodowy Bank ma jednak pewne problemy. Od 2001 roku inflacja w Bułgarii jest jednocyfrowa, ale wykazuje się dużymi wahaniami. W 2003 roku jej poziom wyrażony w postaci Zharmonizowanego Indeksu Cen Konsumpcyjnych wyniósł 2,3%. Bułgaria była więc blisko osiągnięcia stanu uznawanego przez Radę Zarządzającą ECB za stabilny. Niestety w 2004 roku, głównie z powodu zwwyżki cen artykułów rolnych, inflacja ponownie wzrosła do poziomu 6,1%⁸. W zakresie, który nie przynosi uszczerbku dla realizacji celu podstawowego, Bułgarski Narodowy Bank wspiera politykę gospodarczą państwa. W przepisach ustrojowych znalazł się również zapis nakładający *expressis verbis* na bank centralny obowiązek dbałości o stabilne funkcjonowanie systemu bankowego.

Artykuł 44 ustawy o Bułgarskim Narodowym Banku stanowi, że podmiot ten oraz członkowie jego władz są niezależni w wykonywaniu ciężących na nich obowiązków. Dodatkowo, nie mogą zwracać się ani przyjmować instrukcji od Rady Ministrów oraz innych władz i organów. Wymienionym podmiotom z kolei zabroniono udzielać instrukcji BNB oraz członkom jego władz. W celu wzmocnienia niezależności instytucjonalnej Bułgarskiego Narodowego Banku nadano mu także osobowość prawną.

Organami BNB są: Rada Zarządzająca, Prezes oraz trzej Wiceprezesi. Organ kolegialny składa się z siedmiu członków, w tym z Prezesa i Wiceprezesów. Ich kadencja trwa sześć lat i może być piastowana kilkukrotnie. Prezes BNB i wszyscy Wiceprezesi są wybierani przez Zgromadzenie Narodowe. Stanowiska pozostałych członków Rady Zarządzającej obsadza Prezydent. Osoby piastujące stanowiska we władzach BNB muszą posiadać odpowiednie doświadczenie w zakresie finansów, a możliwość łączenia pracy w banku centralnym z innymi zajęciami zawodowymi i społecznymi jest bardzo ograniczona. Ewentualne wcześniejsze odwołanie członków Rady Zarządzającej jest ściśle określone przez prawo. Może do tego dojść w sytuacji, gdy dana osoba przestanie spełniać warunki konieczne do wykonywania swojej funkcji, dopuści się poważnego uchybienia lub jest faktycznie niezdolna do pełnienia swoich obowiązków przez okres przekraczający sześć miesięcy. Uprawnienie do odwołania danego członka Rady Zarządzającej ma ten podmiot, który powołał go na stanowisko. Ustawa o BNB przewidziała również możliwość zaskarżenia decyzji o odwołaniu Prezesa do Trybunału Sprawiedliwości. Stosowanie

⁸ Candidate Countries' Economies Quarterly, Commission of the European Communities, Brussels, 7.07.2005, s. 4.

tego przepisu zostało jednak zawieszono do chwili wejścia Bułgarii do Unii Europejskiej. W art. 12 ustawa o BNB znalazł się zapis, który może mieć negatywny wpływ na niezależność personalną banku centralnego. Stanowi on, że wybór nowego członka Rady Zarządzającej powinien być dokonany najpóźniej na dwa miesiące przed upływem kadencji jego poprzednika. Jeżeli jednak do takiego wyboru nie dojdzie w wyznaczonym czasie stary członek nadal pełni swoją funkcję. Dzięki odwołaniu chwili podjęcia stosownej decyzji można więc uzyskać wpływ na decyzje liczącego na ponowny wybór członka Rady Zarządzającej, którego kadencja już upłynęła.

Bank Narodowy Bułgarii jest jedynym podmiotem uprawnionym do prowadzenia polityki pieniężnej i walutowej Bułgarii. Kształtuje ją i prowadzi Rada Zarządzająca wyposażona w szeroki wachlarz instrumentów, którymi może swobodnie dysponować. Wykonaniem decyzji Rady zajmuje się prezes, którego wspierają wiceprezesi stojący na czele trzech najważniejszych departamentów BNB.

Artykuł 45 ustawy o Banku Narodowym Bułgarii wprowadza zakaz udzielania przez bank centralny kredytów władzom, instytucjom, organizacjom i przedsiębiorstwom rządowym oraz samorządowym. BNB nie może również nabywać instrumentów dłużnych wyemitowanych przez te podmioty i udzielać im gwarancji. Wyjątkiem w tym zakazie jest możliwość udzielenia przez Bank Narodowy Bułgarii kredytu rządowi na objęcie Specjalnych Praw Ciągnięcia (Special Drawing Rights – SDR)⁹ kreowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF). W swoich raportach¹⁰ Unia Europejska nie krytykuje takiej możliwości, ale jej zakres. Możliwość udzielania przez BNB kredytu powinna być ograniczona wyłącznie do sytuacji, w której nabycie SDR wynikałoby ze zobowiązań Bułgarii w stosunku do MFW.

Ustawa o Banku Narodowym Bułgarii tworzy także podstawy niezależności finansowej banku centralnego, wyposażając go w fundusze własne i uniezależniając od budżetu państwa.

Bułgarskie regulacje dotyczące banku centralnego są w większości przypadków zgodne z wymaganiami stawianymi przez Unię Europejską. Jest to

⁹ „Specjalne prawa ciągnięcia są pieniądzem międzynarodowym kreowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w celu udostępnienia go krajom mającym wysoki poziom deficytu bilansów płatniczych, aby mogły go użyć w charakterze waluty rezerwowej na dokonanie transakcji wyrównawczych”. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), PWE, Warszawa 1999, s. 179.

¹⁰ *Regular Report on Bulgaria's progress towards accession*, Commission of the European Communities, Brussels, 6.10.2004, SCE(2004) 1199, s. 79, <http://europa.eu.int>

głównie zasługa reform i zmian wdrożonych w ciągu ostatnich czterech lat. Pewne zmiany dotyczące BNB są jednak niezbędne, w szczególności w zakresie jego niezależności personalnej i pełnego zakazu finansowania potrzeb pozyczkowych sektora publicznego przez bank centralny.

BANK NARODOWY RUMUNII

Bank Narodowy Rumunii (Banca Națională a României – BNR), podobnie jak Bank Narodowy Bułgarii, jest jednym z najdłużej funkcjonujących banków centralnych w Europie Środkowowschodniej. Został założony w roku 1880 i od tego czasu działa właściwie bez przerwy. Oczywiście, w miarę upływu czasu i kolejnych zmian ustroju, przedefiniowaniu uległa jego rola. Reformy, których efektem jest obecne ustawodawstwo, zostały zapoczątkowane w roku 1990. Najnowszym aktem prawnym normującym pozycję banku centralnego w Rumunii jest ustawa z 28 czerwca 2004 roku o statucie Banku Narodowego Rumunii¹¹. Przyniosła ona bardzo istotne zmiany w tym zakresie i zasadniczo przystosowała regulacje rumuńskie do wymogów unijnych.

Podstawowym celem Banku Narodowego Rumunii, zgodnie z art. 2 ust. 1 wspomnianej ustawy, jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Jego realizacja do niedawna nastroczała bardzo dużych problemów. Jeszcze do 1994 roku Rumunia notowała trzycyfrową inflację. W 1995 roku udało się w tym zakresie uzyskać bardzo duży postęp i zredukować ją do poziomu 32%. Niestety w 1997 roku inflacja nieoczekiwanie osiągnęła poziom 154%¹². Od tego czasu BNR notuje coraz większe sukcesy w walce z tym zjawiskiem. W 2004 roku inflacja wyrażony w postaci Zharmonizowanego Indeksu Cen Konsumpcyjnych osiągnęła poziom 11,9%¹³. Pozwoliło to, w powiązaniu ze zwiększeniem przez nową ustawę niezależności Banku Narodowego Rumunii, na wprowadzenie od 2005 roku polityki celu inflacyjnego. Zakładany na ten rok poziom inflacji to 7,5%, w roku 2006 Bank Narodowy Rumunii chce obniżyć go do 5%¹⁴.

¹¹ Więcej na ten temat, oraz pełna treść ustawy na stronie Banku Narodowego Rumunii: <http://www.bnro.ro>

¹² *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Commission of the European Communities, Brussels, 13.11.2001, SCE (2002) 1753, s. 114, <http://europa.eu.int>

¹³ *Candidate Countries' Economies Quarterly*, Commission of the European Communities, Brussels, 7.07.2005, s. 12.

¹⁴ Patrz więcej: C. Popa, *Preparations and Prerequisites for the Introduction on Inflation*, Conference on: *Inflation Targeting: International Experience and Romania's Prospects*, National Bank of Romania, Bucharest, 30.03.2005, <http://www.bnro.ro>

Bank Narodowy Rumunii ma także za zadanie wspierać politykę gospodarczą rządu. Działania w tym zakresie podejmuje jednak tylko wtedy, gdy nie koliduje to z realizacją celu podstawowego. Uboczny charakter tego obowiązku jest dodatkowo podkreślany poprzez umieszczenie go dopiero w art. 2 ust. 3 ustawy o statucie Banku Narodowego Rumunii.

Niezależność instytucjonalna BNR nie budzi żadnych wątpliwości. Zgodnie z art. 1 ustawy o statucie Banku Narodowego Rumunii podmiot ten jest „niezależną instytucją publiczną” i posiada osobowość prawną. W trakcie wykonywania swoich zadań BNR oraz wszyscy członkowie jego organów decyzyjnych nie mogą zwracać się po instrukcje ani ich przyjmować od władz publicznych lub jakichkolwiek innych władz i organów.

Organami Banku Narodowego Rumunii są Zarząd i Prezes BNR. Podstawową rolę pełni Zarząd, który jest odpowiedzialny za kształtowanie polityki pieniężnej i walutowej. Składa się z dziewięciu członków, wśród których znajduje się Prezes, będący organem wykonawczym, wybrany przez Parlament na pięcioletnią kadencję. Ustawa o statucie Banku Narodowego Rumunii nie wprowadza żadnych obostrzeń co do możliwości ponownego wyboru na to stanowisko. Podważa to w pewien sposób niezależność personalną banku centralnego Rumunii. Członkowie Zarządu, licząc na ponowny wybór, mogą być podatni na naciski środowisk politycznych, którym zawdzięczają swoje stanowiska. Istotne znaczenie ma także stosunkowo krótki okres sprawowania tej funkcji. Kadencja osób zasiadających we władzach Banku Narodowego Rumunii, w tym także Prezesa, może być skrócona przez Parlament w przypadku, gdy osoby te przestaną spełniać warunki konieczne do wykonywania ich funkcji lub dopuszczą się poważnych uchybień. Ustawa o statucie BNR jest więc w tym zakresie zgodna z wymogami stawianymi przez art. 14 Statutu ESCB i ECB. Nie przewiduje jednak możliwości zaskarżenia przez Prezesa decyzji o jego odwołania do sądu. Niedopatrzanie to będzie musiało być usunięte przed wejściem Rumunii do Unii Europejskiej. Ustawa o statucie BNR wprowadza także liczne ograniczenia co do możliwości łączenia stanowiska w władzach banku centralnego z innymi zajęciami zawodowymi i społecznymi.

Katalog podstawowych funkcji banku centralnego został zawarty w art. 2 ust. 2 ustawy o statucie BNR. Najważniejszą z nich jest niewątpliwie kształtowanie i prowadzenie polityki pieniężnej i walutowej. Jedynym podmiotem uprawnionym w Rumunii do ustalania założeń polityki pieniężnej jest Zarząd BNR. Kierując się nimi, organ ten ustala wysokość stóp procentowych, stopy rezerw obowiązkowych instytucji kredytowych oraz zasady operacji otwartego rynku. Decyzje Zarządu są realizowane przez Prezesa BNR.

Ustawa z 28 czerwca 2004 roku o statucie Banku Narodowego Rumunii wprowadziła także zakaz bezpośredniego nabywania przez bank centralny papierów dłużnych wyemitowanych przez władze krajowe lub samorządowe, a także państwowe firmy i korporacje. BNR może nabywać takie instrumenty wyłącznie na rynku wtórnym w celu realizacji założeń polityki pieniężnej. Regulacje zawarte w ustawie o statucie Banku Narodowego Rumunii nie realizują w pełni zakazu zawartego w art. 101 Traktatu. Ich uzupełnienie znajduje się w nowej, bo pochodzącej z czerwca 2004 roku ustawie o długu publicznym, która wprowadza zakaz bezpośredniego finansowania długu sektora publicznego przez bank centralny.

Bank Narodowy Rumunii ma pełną niezależność finansową opierającą się na funduszach własnych i jest niezależny od budżetu państwa, do którego odprowadza ściśle określoną część swoich dochodów.

Rumuńskie regulacje dotyczące banku centralnego są zasadniczo zgodne z wymogami stawianymi przez Unię Europejską. Drobnych korekt wymagają jedynie nieliczne, szczegółowe rozwiązania. Należy zaznaczyć, że przełomowe znaczenie w procesie dostosowywania rumuńskiego prawa do rozwiązań narzuconych przez Traktat oraz Statut ESCB i ECB miał rok 2004, w którym uchwalono nową ustawę o statucie BNR i ustawę o długu publicznym.

CHORWACKI NARODOWY BANK

Przepisy regulujące kwestię banku centralnego pojawiły się po raz pierwszy w chorwackim prawie za sprawą Konstytucji z 21 grudnia 1990 roku. Zawarty w niej art. 53 stanowił, że „Narodowy Bank Chorwacji jest bankiem centralnym Republiki Chorwacji”. W myśl pierwotnej wersji ustawy zasadniczej podstawowym celem działalności HNB było zapewnienie stabilności oraz płynności chorwackiej waluty, którą od 30 maja 1994 roku jest kuna. W listopadzie 2000 roku doszło do nowelizacji ustawy zasadniczej, która nie ominęła także regulacji dotyczących banku centralnego. Art. 53 Konstytucji otrzymał zupełnie nowe brzmienie. Po pierwsze, doszło do zmiany nazwy banku centralnego z Narodowego Banku Chorwacji na Chorwacki Narodowy Bank (Hrvatska Narodna Banka – HNB). Zrezygnowano także z określenia na poziomie Konstytucji celów działalności HNB, uznając, że problematyka ta, wraz ze statutem banku centralnego, należy do materii ustawowej. W ustawie zasadniczej znalazł się jednak zapis nadający Chorwackiemu Narodowemu Bankowi niezależność operacyjną oraz konstytuujący jego odpowiedzialność przed niższą izbą chorwackiego parlamentu.

Pierwszym aktem prawnym, który konkretyzował zapisy Konstytucji w zakresie banku centralnego, było rozporządzenie o Narodowym Banku Chorwacji z 8 października 1991 roku. W kolejnym roku akt ten został zastąpiony przez ustawę z 4 listopada 1992 roku o Narodowym Banku Chorwacji. Kolejna zmiana ustawy została wymuszona przez nowelizację Konstytucji. Najnowszym aktem prawnym, konkretyzującym ustawę zasadniczą i czyniącym zadość zawartym w niej zapisom, jest ustawa z 5 kwietnia 2001 roku o Chorwackim Narodowym Banku¹⁵.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawowymi podstawowym celem działalności HNB jest osiągnięcie i utrzymanie stabilnego poziomu cen. Należy przyznać, że z zadania tego Chorwacki Narodowy Bank wywiązuje się bardzo dobrze. W ciągu ostatnich dziesięciu lat jedynie w 2000 roku wzrost cen przekroczył pułap 5% i wyniósł 6,2%. Od 2002 roku inflacja w skali roku kształtuje się na poziomie około 2%¹⁶. Można więc uznać, że Chorwacja osiągnęła stabilny poziom cen. Zadaniem banku centralnego jest także wspieranie polityki ekonomicznej rządu, o ile jest to możliwe bez uszczerbku dla celu podstawowego. W swoich działaniach HNB musi kierować się zasadami gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji.

Chorwacki Narodowy Bank posiada niezależność instytucjonalną. Przepisy zawarte w ustawie o HNB w ogólnym zarysie są zbieżne z postanowieniami zawartymi w Traktacie. Chorwacki Narodowy Bank nie może przyjmować instrukcji od jakichkolwiek organów, w tym państwowych i wspólnotowych. Została mu również nadana osobowość prawna. Pewne wątpliwości wzbudzają jednak szczegółowe rozwiązania prawne, które zostały sformułowane w sposób pozostawiający możliwość ich różnorodnej interpretacji. W art. 2 ust. 2 ustawy o Chorwackim Narodowym Banku znalazł się zapis, który stanowi, że HNB posiada „operacyjną autonomię i niezależność”. Nie jest jednak jasne, czy termin „operacyjna” odnosi się wyłącznie do autonomii czy także niezależności. Przyjęcie tej drugiej interpretacji prowadziłoby do wniosku, że niezależność HNB ogranicza się wyłącznie do materii operacyjnej. Takie rozumienie treści art. 2 ust. 2 ustawy o Chorwackim Narodowym Banku oznaczałoby, że przyznany mu zakres niezależności jest zbyt wąski w porównaniu do wymogów stawianych przez prawo unijne. Wątpliwości wzbudza także treść art. 4 ustawy o HNB. Zawiera on katalog podstawowych zadań Chorwackiego

¹⁵ Więcej na ten temat i pełna treść ustawy na stronie internetowej Chorwackiego Narodowego Banku: <http://www.hnb.hr>

¹⁶ *Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union, Communication from the Commission*, Commission of the European Communities, Brussels, 20.04.2004, COM (2004) 257, s. 123, <http://europa.eu.int>

Narodowego Banku, z których najważniejszym jest niewątpliwie prowadzenie polityki pieniężnej i polityki walutowej. Dodatkowo ustawa stanowi, że HNB cieszy się autonomią i niezależnością w realizacji właśnie tych zadań. Katalog zawarty w art. 4 jest jednak węższy od katalogu zadań zawartych w Traktacie i Statucie EBC. W takim ujęciu niezależność banku centralnego w prawie chorwackim jest znowu pojmowana węższej niż w prawie unijnym.

Organami Chorwackiego Narodowego Banku są Rada i Prezes. Rada jest odpowiedzialna za realizację celów i zadań postawionych przed HNB. Prezes zajmuje się zaś wprowadzaniem w życie decyzji Rady. Prezes oraz członkowie Rady są wybierani przez Parlament na sześcioletnią kadencję. Brak przepisów uniemożliwiających powtórny wybór na te stanowiska. Ustaw wprowadza zakaz łączenia funkcji we władzach banku centralnego z jakąkolwiek działalnością zawodową lub społeczną, która mogłaby wpływać na niezależność osób zasiadających w organach HNB. W powyższym zakresie regulacje chorwackie spełniają wymogi stawiane przez Traktat. Dużo gorzej przedstawia się kwestia możliwości usunięcia przez Parlament Prezesa lub członka Rady. Ustawa o Chorwackim Narodowym Banku zawiera szeroki katalog sytuacji, w których będzie to możliwe. Przykładowo Parlament może odwołać osobę pełniącą funkcję we władzach banku centralnego gdy uzna, że nie wywiązuje się ona należycie z swoich obowiązków lub jej działania wskazują na „brak moralnej i profesjonalnej nieskazitelności”. Rozwiązania tego typu wprowadzają więc możliwość pozbawienia stanowiska na podstawie subiektywnych ocen i niewątpliwie silnie rzutują na niezależność personalną banku centralnego. Trafnym rozwiązaniem jest jednak wprowadzenie możliwości zaskarżenia przez członka Rady lub Prezesa decyzji o ich odwołaniu do Sądu Administracyjnego.

Artykuł 36 ust. 1 ustawy o HNB wprowadza jednoznaczny zakaz bezpośredniego i pośredniego finansowania przez Chorwacki Narodowy Bank sektora publicznego. Jednym wyjątkiem jest możliwość nabywania przez HNB na rynku wtórnym instrumentów dłużnych wyemitowanych przez Republikę Chorwacką, o ile jest to związane z realizacją celów polityki monetarnej.

Chorwacki Narodowy Bank cieszy się pełną niezależnością finansową, której podstawą są fundusze własne banku, regulacje prawne zaś są w tej materii zgodne z przepisami unijnymi.

Ustawodawstwo chorwackie dotyczące banku centralnego jest zasadniczo zbieżne z wymogami stawianymi przez Unię Europejską. Większe zmiany będą musiały być wprowadzone jedynie w zakresie niezależności personalnej HNB. Pozostałe kwestie wymagają raczej niewielkich poprawek, niż zasadniczych reform.

CENTRALNY BANK REPUBLIKI TURECKIEJ

Pierwsza instytucja wykonująca niektóre funkcje banku centralnego powstała w Turcji już w 1847 roku. O prawdziwym banku centralnym można mówić jednak dopiero od 1863, kiedy to rolę tą zaczął wypełniać Bank Imperium Otomańskiego. W 1932 roku został on zastąpiony przez Centralny Bank Republiki Tureckiej (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası – TCMB), który funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Podstawą prawną jego działania jest stosunkowo stara ustawa z 26 stycznia 1970 roku o Centralnym Banku Republiki Tureckiej¹⁷. Najważniejsze zmiany, z punktu widzenia niezależności banku centralnego, zostały wprowadzone do tego aktu w 2001 roku.

Centralny Bank Republiki Tureckiej ma formę spółki akcyjnej, w której państwo ma jedynie 54,73% akcji¹⁸. W sprawach nieuregulowanych przez ustawę o TCMB stosuje się przepisy prawa prywatnego.

Głównym celem Centralnego Banku Republiki Tureckiej jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. W przypadku Turcji zadanie to jest szczególnie istotne, gdyż inflacja przez wiele lat miała charakter chroniczny. W latach 2000–2003 udało się ją obniżyć z 54,9% do 21,6%. Kolejne sukcesy w walce z inflacją przyniósł rok 2004, kiedy to osiągnęła ona poziom 8,6%¹⁹. W zakresie, który nie jest sprzeczny z celem podstawowym, TCMB wspiera również politykę gospodarczą rządu zmierzającą do wzrostu gospodarczego i pełnego zatrudnienia.

Ustawa z 1970 roku nadaje Bankowi Centralnemu Republiki Tureckiej pełną autonomię w realizacji postawionych przed nim zadań. Brak natomiast zapisów, które zakazywałyby TCMB i członkom jego organów zwracać się i przyjmować instrukcje od władz państwowych lub jakichkolwiek podmiotów. Ustawa nie zawiera również przepisów, które uznawałyby za nielegalne próby udzielania takich instrukcji.

Bank Centralny Republiki Tureckiej posiada skomplikowaną strukturę władz, na którą składa się aż sześć organów. Sytuacja taka jest wypadkową szczególnej roli wypełnianej przez ten podmiot oraz przyjętej formy organizacyjnej. Z punktu widzenia realizacji podstawowego celu TCMB istotny jest tylko Zarząd, Komisja Polityki Monetarnej oraz Prezes. Zarząd Banku Cen-

¹⁷ Więcej na ten temat i pełna treść ustawy na stronie internetowej Centralnego Banku Republiki Tureckiej: <http://www.tcmb.gov.tr>

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Candidate Countries' Economies Quarterly, Commission of the European Communities, Brussels, 7.07.2005, s. 16.

tralnego Republiki Tureckiej składa się z Prezesa oraz sześciu członków wybranych przez Zgromadzenie Akcjonariuszy na bardzo krótką, bo zaledwie trzyletnią kadencję. Już to rozwiązanie, połączone z możliwością ponownego wyboru na wspomniane stanowisko, może mieć istotny wpływ na niezależność decyzji podejmowanych przez Zarząd. Dodatkowo, należy pamiętać, że państwo posiadające część akcji banku centralnego jest reprezentowane na Zgromadzeniu Akcjonariuszy przez rząd, który w ten sposób uzyskuje wpływ na skład omawianego organu BCRT. Bardzo istotny jest również fakt, że to Rada Ministrów decyduje o wielkości zarobków osób zasiadających w Zarządzie. Ustawa o Banku Centralnym Republiki Tureckiej milczy na temat możliwości odwołania członków tego organu. Zgodnie z odesłaniem z art. 1 tego aktu, zastosowanie znajdą w tej materii przepisy prawa prywatnego. Komisja Polityki Monetarnej składa się z Prezesa, czterech Wiceprezesów, jednego członka Zarządu oraz osoby powoływanej na wniosek Prezesa na pięcioletnią kadencję. Długość kadencji pozostałych członków tego organu jest uzależniona od piastowania innych funkcji w BCRT. Prezes Banku Centralnego Republiki Tureckiej oraz Wiceprezesi są powoływani na pięcioletnią kadencję przez Radę Ministrów. Istnieje możliwość wielokrotnego piastowania tych stanowisk. Ustawa o BCRT wprowadza ograniczenia co do możliwości wcześniejszego odwołania Prezesa. Rada Ministrów może podjąć taką decyzję tylko wtedy, gdy osoba ta faktycznie nie będzie mogła dalej wypełniać swoich obowiązków oraz w sytuacji, gdy złamie jeden z zakazów dotyczących możliwości zatrudnienia poza bankiem centralnym. Prawo tureckie nie przewiduje możliwości zaskarżenia takiej decyzji do sądu. Należy dodać, że ustawa wprowadza liczne zakazy dotyczące możliwości łączenia stanowiska we władzach banku centralnego z wykonywaniem innych funkcji – nie tylko w stosunku do Prezesa, ale także osób zasiadających w Zarządzie oraz Komisji Polityki Monetarnej. Ustawa o BCRT nakłada również na te osoby obowiązek legitymowania się odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem w zakresie bankowości lub ekonomii i finansów.

Bank Centralny Republiki Tureckiej nie posiada pełnej niezależności funkcjonalnej. Komisja Polityki Monetarnej kształtuje co prawda samodzielnie zasady i strategię polityki monetarnej, ale cel inflacyjny musi być już ustalany w porozumieniu z rządem. Decyzje dotyczące sposobu realizacji polityki monetarnej są podejmowane przez Zarząd, który dysponuje w tym zakresie stosunkowo skromnym zasobem instrumentów. Wprowadzeniem w życie decyzji Zarządu zajmuje się Prezes.

Ustawa o BCRT wprowadza zakaz udzielania przez bank centralny pożyczek podmiotom zaliczanym do sektora publicznego. Nie może on również nabywać na rynku pierwotnym instrumentów dłużnych emitowanych przez te

podmioty. Zakaz ten nie jest jednak bezwzględny i w ściśle określonych sytuacjach bank centralny może udzielać pożyczek sektorowi publicznemu.

Bank Centralny Republiki Tureckiej posiada dużą niezależność finansową. Komisja Europejska zwraca jednak uwagę, że powinna ona być wzmocniona poprzez umożliwienie bankowi centralnemu pobieranie opłat za operacje wykonywane na zlecenie państwa²⁰.

Tureckie regulacje prawne, mimo dużych zmian wprowadzonych w 2001 roku, spełniają wymogi unijne w bardzo ograniczonym zakresie. Reformy wymagają głównie kwestie dotyczące niezależności instytucjonalnej oraz personalnej banku centralnego. Niedopuszczalna jest konieczność uzgadniania celu inflacyjnego z rządem. Zlikwidowane powinny być przepisy umożliwiające bankowi centralnemu udzielanie pożyczek sektorowi publicznemu.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że wszystkie kraje kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej poczyniły od początku obecnego dziesięciolecia znaczne postępy w zakresie dostosowania swojego prawa, wyznaczającego zakres niezależności banku centralnego, do wymogów stawianych przez prawo wspólnotowe. Niemniej jednak stopień tego dostosowania jest różny w poszczególnych państwach (patrz tabela). Najpełniej wymogi unijne zdaje się wypełniać Rumunia, która musi wprowadzić do swojego ustawodawstwa jedynie niewielkie zmiany. Bardziej znaczące reformy czekają Bułgarię i Chorwację. Zakres niezbędnych dostosowań nie jest duży i łatwy do przeprowadzenia. Jest to szczególnie istotne w kontekście zbliżającej się pierwotnej daty kolejnego rozszerzenia Unii Europejskiej, które przewidziano na 2007 rok. Niewątpliwie kwestie niezależności banku centralnego nie będą stanowić przeszkody w planowanej akcesji Bułgarii i Rumunii. Znacznie poważniejsze pozostają problemy tureckie. Bank Centralny Republiki Tureckiej jest silnie uzależniony od rządu i ma bardzo ograniczony zakres niezależności. Turcja będzie musiała przeprowadzić w tym zakresie poważne reformy i najprawdopodobniej zmienić całą ustawę regulującą problematykę banku centralnego. Biorąc jednak pod uwagę ewentualną odległą datę członkostwa tego kraju w Unii Europejskiej, na wprowadzenie niezbędnych zmian pozostaje

²⁰ Więcej na ten temat: *Regular Report on Turkey's progress towards accession*, Commission of the European Communities, Brussels, 6.10.2004, SCE (2004) 1201, s. 106, <http://europa.eu.int>

wiele czasu. Co jednak najważniejsze Turcja rozpoczęła już w tym zakresie pierwsze działania.

Na przestrzeni ostatnich lat badanym państwom udało się znacznie ograniczyć poziom inflacji. Sukces ten idzie w parze z wdrażanymi reformami instytucjonalnych podstaw polityki pieniężnej i zwiększaniem niezależności banków centralnych. Można więc mówić o wzajemnym związku obu procesów. Trudno jest jednak ocenić, jak duży wpływ na poziom inflacji mają wprowadzane zmiany. Wynika to głównie z faktu, że badane państwa znajdują się na etapie transformacji swoich gospodarek. Wielość wdrażanych reform utrudnia określenie wpływu poszczególnych zmiennych na stan całego systemu finansowego. W badanych państwach duże znaczenie dla niezależności banku centralnego i przejrzystości prowadzonej polityki pieniężnej mają również instytucje nieformalne²¹.

Tabela. Stopień dostosowania wybranych obszarów regulacji prawnych do wymogów stawianych przez Unię Europejską

| WYSZCZEGÓLNIENIE | BNB | BNR | HNB | TCMB |
|-----------------------------------|-----|-----|-----|------|
| Niezależność instytucjonalna | + | + | +/- | - |
| Niezależność personalna | +/- | +/- | +/- | - |
| Niezależność funkcjonalna | + | + | + | - |
| Niezależność finansowa | + | + | + | + |
| Finansowanie wydatków publicznych | +/- | + | + | - |

Gdzie: "+" – obszar pełnego dopasowania do wymogów stawianych przez Unię Europejską, "+/-" – obszar wymagający nieznacznych korekt, "-" – obszar wymagający zasadniczych reform.

Źródło: opracowanie własne.

²¹ Por. J. Pietrucha, *Instytucjonalny wymiar polityki pieniężnej*, [w:] B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Wyd. UMK, t. I, Toruń 2005, s. 161–168.

THE INDEPENDENCE OF CENTRAL BANKS IN THE CANDIDATE STATES FOR THE EUROPEAN UNION MEMBERSHIP

SUMMARY

Since the enlargement of the European Union by ten new Member States on 1 May 2004, there have remained four candidate countries: Bulgaria, Romania, Croatia and Turkey. In order to join the Union, they need to fulfil economical and political conditions known as the Copenhagen criteria. Especially, the candidate States must adopt common rules, standards, and policies that make up the body of the European Union law.

European Union legislation on Economic and Monetary Union (EMU) contains specific rules requiring the independence of central banks in Member States and prohibiting direct financing of public sector by central banks. These rules must have been implemented by the date of accession.

Bulgaria, Romania and Croatia have taken major steps forward and have achieved a high level of alignment with the EMU-related acquis. However, some aspects of legislation on central bank independence need to be further corrected.

Turkey's overall alignment concerning the EMU acquis is limited. The independence of the central bank should be further strengthened, particularly on the determination of the inflation target and in the area of personal and institutional independence.