

*Joanna Bogolebska**

**REFORMA INSTYTUCJONALNA EUROPEJSKIEGO BANKU
CENTRALNEGO WOBEC ROZSZERZENIA UNII GOSPODARCZEJ
I WALUTOWEJ**

WSTĘP

Konstrukcja modelu bankowości centralnej w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) jeszcze na etapie prac przygotowawczych budziła liczne kontrowersje. Utworzenie banku centralnego, który prowadziłby jednolitą politykę pieniężną dla kilkunastu krajów członkowskich unii monetarnej, już w teorii wydaje się zadaniem niezwykle trudnym. Mimo że kilkuletnia działalność Europejskiego Banku Centralnego (EBC) jest na ogół oceniana pozytywnie, powstaje jednak pytanie, czy realizowana przez niego polityka jest optymalna i symetryczna z punktu widzenia każdego kraju członkowskiego. Wątpliwości budzą szczególnie takie kwestie, jak: strategia polityki pieniężnej, odpowiedzialność demokratyczna EBC, jego rola i miejsce w nadzorze bankowym oraz kształt instytucjonalny zintegrowanej bankowości centralnej. Perspektywa rozszerzenia UGiW o kilkanaście krajów transformacji systemowej radykalnie zmieni warunki realizacji polityki monetarnej w strefie euro. W ciągu najbliższej dekady liczba krajów członkowskich UGiW najprawdopodobniej się podwoi. Należy jednak pamiętać, że nowe kraje członkowskie będą krajami o słabym potencjale ekonomicznym w porównaniu z obecnymi członkami. Wszelkie kontrowersje mogą się więc jedynie nasilić. Właśnie kształt instytucjonalny EBC jest najważniejszym obszarem dokonujących się obecnie przeobrażeń.

* Dr, adiunkt w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

STRUKTURA I ORGANIZACJA EUROPEJSKIEJ BANKOWOŚCI CENTRALNEJ

Struktura organów ESBC (Europejskiego Systemu Banków Centralnych)¹ nawiązuje do rozwiązań federalistycznych, charakterystycznych dla Rezerwy Federalnej USA oraz Federalnego Banku Niemiec. ESBC i EBC są kierowane przez te same organy decyzyjne: Zarząd (Executive Board), Radę Zarządzającą (Governing Council)² oraz Radę Główną (General Council).

Rada Zarządzająca jest najwyższym organem zarządzającym EBC. Składa się ona z sześcioosobowego Zarządu EBC oraz prezesów narodowych banków centralnych krajów uczestniczących w Eurosystemie. Decyzje Rady Zarządzającej w sprawie polityki pieniężnej są podejmowane zwykłą większością głosów, przy czym każdy kraj ma 1 głos (tzw. zasada „one country, one voice”)³. Wyjątek stanowią decyzje związane z nakładaniem szczególnych obowiązków na osoby fizyczne i prawne, dotyczące zwłaszcza: wymogu składania, określenia podstawy rezerw obowiązkowych, a także odpowiednich sankcji na wypadek niestosowania się do ustaleń ESBC w tym zakresie; rozszerzania zakresu narzędzi i metod realizacji polityki pieniężnej poza przewidzianymi w Statucie; powiększenia kapitału EBC; zwiększenia wpłaty środków dewizowych przez narodowe banki centralne do EBC ponad limit ustalony w Statucie; nakładania grzywny lub opłat karnych na banki za niewypełnianie zobowiązań określonych rozporządzeniami EBC. Do ich podjęcia niezbędna jest większość dwóch trzecich głosów w Radzie (większość kwalifikowana). Z kolei decyzje o charakterze majątkowym (związane z subskrybowaniem kapitału i powiększaniem funduszy EBC, a także podziałem dochodów i zysku finansowego oraz z transferem rezerw dewizowych z narodowych banków centralnych do EBC) podejmowane są według

¹ Europejski System Banków Centralnych (ESBC) składa się z Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz 15 banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej. ESBC jako całość nie ma osobowości prawnej. Ma ją natomiast EBC, określanej jako centralna jednostka Systemu, oraz narodowe banki centralne, definiowane jako uczestnicy Systemu.

² W polskim oficjalnym tłumaczeniu *Traktatu z Maastricht* organ ten nosi nazwę Rada Naczelna. Biorąc jednak pod uwagę funkcje i uprawnienia tego organu oraz jednoznaczność brzmienia nazwy oryginalnej, wydaje się, że bardziej adekwatna jest nazwa Rada Zarządzająca – taką nazwą będą się dalej posługiwać.

³ Zasada, że każdy kraj dysponuje jednym głosem przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki pieniężnej została wprowadzona pod naciskiem Francji, która upatrywała w tym szansę wyzwolenia się spod dominującego wpływu Niemiec. W praktyce oznacza to kształtowanie polityki pieniężnej przez wszystkich uczestników Systemu na równych prawach i zabezpieczanie przed powstaniem sytuacji, jaka panowała w Europejskim Systemie Walutowym, gdzie Bundesbank był faktycznym decydem tej polityki.

zasady głosowania „ważonego” w relacji do wielkości kapitału wniesionego przez poszczególne narodowe banki centralne. Z uczestnictwa w podejmowaniu przez Radę decyzji „majątkowych” wyłączony jest Zarząd EBC.

Głównym zadaniem Rady Zarządzającej jest określanie kierunków działania EBC, a więc kształtu polityki pieniężnej i jej instrumentów. W zakresie polityki pieniężnej Rada Zarządzająca ustala przede wszystkim poziom wiodących stóp procentowych w UGiW oraz wielkość rezerw obowiązkowych instytucji kredytowych. Ponadto do zadań jej należy podejmowanie decyzji mających na celu realizację zadań określonych w *Traktacie z Maastricht*, decydowanie o zakresie współpracy EBC z organizacjami międzynarodowymi (m. in. z Międzynarodowym Funduszem Walutowym).

Zarząd z kolei jest organem wykonawczym EBC. Składa się z prezesa, wiceprezesa oraz 4 członków mianowanych przez Radę Europejską na ośmioletnią, nieodnawialną kadencję⁴. Są oni mianowani (art. 109.a.2.b. *Traktatu o UE*) „spośród osób o uznanym autorytecie i doświadczeniu zawodowym w dziedzinie walutowej lub bankowej”, za wspólną zgodą głów państw lub premierów państw członkowskich, na zalecenie Rady oraz po porozumieniu z Parlamentem Europejskim i Radą Zarządzającą EBC. Głównym zadaniem Zarządu jest wprowadzanie w życie bieżącej polityki pieniężnej zgodnie z wytycznymi Rady Zarządzającej (m. in. realizacja polityki rezerw obowiązkowych, podejmowanie decyzji dotyczących operacji kredytowych oraz operacji otwartego rynku i przeprowadzanie tych operacji wspólnie z narodowymi bankami centralnymi).

Organem pełniącym funkcję łącznika między krajami członkowskimi strefy euro i pozostałymi krajami jest Rada Główna (Generalna – General Council). W jej skład wchodzi: prezes, wiceprezes Zarządu EBC oraz prezesi narodowych banków centralnych krajów członkowskich Unii Europejskiej, bez względu na to, czy kraje te należą do Eurosystemu, czy też nie. Rada Główna pełni wobec EBC funkcje konsultacyjne i nadzorcze, jednak w porównaniu z Radą Zarządzającą jej kompetencje są bardzo ograniczone.

Rada Główna kontynuuje także zadania wykonywane w przeszłości przez Europejski Instytut Monetarny. Konieczność realizacji tych zadań wynika z faktu, iż nie wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej należą do UGW. Zadaniem Rady jest więc przygotowanie krajów nie uczestniczących w Eurosystemie do wprowadzenia w nich jednolitej waluty i jednolitej polityki pieniężnej. Jest to więc organ tymczasowy, działający do momentu, w którym wszystkie państwa UE będą uczestnikami UGiW.

⁴ Aktualnie w skład Zarządu wchodzi: W. Duisenberg (Holandia) – prezes; Ch. Noyer (Francja) – wiceprezes; oraz członkowie: O. Issing (Niemcy), T. Padoa-Schioppa (Włochy), E. Solans (Hiszpania), S. Hamalainen (Finlandia).

Podstawową zasadą organizacji ESBC jest centralizacja decyzji określających politykę pieniężną i decentralizacja jej wykonania, poprzez delegowanie odpowiednich uprawnień do narodowych banków centralnych⁵. Zasada decentralizacji jest odbiciem obowiązującej w UE zasady subsydiarności (art. 36 *Traktatu o UE*). W praktyce oznacza to, że realizacja zadań określonych przez EBC w jak największym stopniu zostaje powierzona narodowym bankom centralnym. Dlaczego taki właśnie model bankowości centralnej został przyjęty w UGiW? L. Smaghi i D. Gros uważają, że o silnym stopniu decentralizacji w ramach ESBC zdecydowały w głównej mierze trzy następujące powody⁶:

- fakt, że polityka monetarna wymaga pogłębionej wiedzy na temat krajowych systemów finansowych;
- fakt, że narodowe banki centralne dysponowały już rozwiniętą infrastrukturą niezbędną do realizacji polityki pieniężnej; tworzenie takiej infrastruktury na szczeblu ponadnarodowym było zatem niepotrzebne;
- niedopuszczenie do uzyskania przez Frankfurt, będący i tak już głównym centrum finansowym strefy euro, dodatkowej korzyści z tytułu umiejscowienia tam EBC (argument ten, zdaniem autorów jest najmniej przekonujący).

Ponadto, w mniejszym stopniu, na decentralizację wpłynęły:

- chęć ochrony zatrudnienia wykwalifikowanych pracowników narodowych banków centralnych;
- chęć przyznania narodowym bankom centralnym możliwości wykonywania własnych prywatnych celów (np. preferencyjnego traktowania krajowego systemu bankowego i finansowego).

Od początku działania ESBC pojawiają się głosy krytykujące strukturę i organizację europejskiej bankowości centralnej. Najczęściej przyjmowanym punktem odniesienia jest kształt instytucjonalny Systemu Rezerwy Federalnej⁷. M. Wynne⁸ zauważa, że struktura Eurosystemu różni się zasadniczo od Systemu Rezerwy Federalnej w następującej kwestii: w tym pierwszym przypadku istnieje „słabe centrum” (*weak centre*). Przejawia się to w sprawowaniu kontroli nad Zarządem przez Radę Zarządzającą (art. 11.3 Statutu ESB i EBC) i w obowiązującej zasadzie subsydiarności, która jest konstytucyjną zasadą Wspólnoty. Główną wadą „słabego centrum” jest niebez-

⁵ Relacja między EBC a narodowymi bankami centralnymi często porównywana jest do pozycji banku centralnego wobec swych oddziałów (por. W. Baka, *Banki centralne w procesie budowy Unii Monetarnej*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 12).

⁶ L. Smaghi, D. Gros, *Open issues in European Central Banking*, The Centre for European Policy Studies, 2000.

⁷ Wynika to z faktu, że oba systemy bankowości centralnej są postrzegane jako działające na obszarze unii monetarnej (*monetary union*). Doświadczenia amerykańskie często stanowią więc perspektywę badawczą przy dokonywaniu analiz różnych warunków funkcjonowania UGiW.

⁸ M. Wynne, *The European System of Central Banks*, Federal Reserve Bank of Dallas, First Quarter 1999.

pieczeństwo podejmowania nieoptymalnych decyzji. M. Wynne wskazuje, że stosunek centrala/regiony przedstawia się w UGiW jak 6/12, podczas gdy w Systemie Rezerwy Federalnej jak 7/5⁹. Taka struktura EBC może okazać się szczególnie niebezpieczna w przypadku szoku asymetrycznego. Wspomniany układ centrala/regiony daje większą „siłę przetargową” przedstawicielom regionalnym (narodowym) w Europie niż w Stanach Zjednoczonych. Ponadto, przedstawiciele regionalnych oddziałów Rezerwy Federalnej są znacznie mniej przywiązani do swojego oddziału aniżeli prezesi banków centralnych strefy euro¹⁰. Powoduje to, że „siła przetargowa” prezesa banku centralnego kraju UGiW jest znacznie większa niż w przypadku przedstawiciela Rezerwy Federalnej forsującego podobne rozwiązania dla swojego regionu. Model amerykański bardziej więc sprzyja podejmowaniu decyzji o charakterze centralnym, a zatem prowadzeniu polityki pieniężnej o charakterze symetrycznym, model europejski zaś sprzyja forsowaniu rozwiązań faworyzujących dany region nad pozostałymi.

Jak jednak pokazują doświadczenia amerykańskie, a także niemieckie, system podejmowania decyzji w obu bankach centralnych o charakterze federalnym podlegał ewolucji. Gruntowna reforma Systemu Rezerwy Federalnej została przeprowadzona w roku 1913 i polegała na wprowadzeniu instytucji Rady Gubernatorów oraz zmniejszeniu roli przedstawicieli regionalnych w systemie podejmowania decyzji. Niemiecki Bundesbank dwukrotnie podlegał reformie instytucjonalnej – w roku 1957 oraz w roku 1992. Ostatnia reforma Bundesbanku może być pewnym wzorem dla EBC – została przeprowadzona, aby zapobiec przełożeniu się zwiększenia liczby Landów w wyniku zjednoczenia Niemiec na liczbę członków mających prawo głosu w Radzie (Zentralbankrat – ZBR)¹¹. Porównanie roli „centrum” i „regionów” w federalnych i centralistycznych modelach bankowości centralnej zawiera tab. 1.

⁹ Pierwsza cyfra oznacza liczbę reprezentantów mianowanych przez instytucje unijne (w UGiW jest 6 członków Zarządu, w USA jest 7 członków Rady Gubernatorów). Druga cyfra oznacza liczbę reprezentantów regionów (w UGiW jest 12 prezesów narodowych banków centralnych, w USA jest 5 przedstawicieli banków Rezerwy Federalnej). Łączna liczba: w UGiW 18, w USA 12 oznacza liczbę członków gremium decyzyjnego, odpowiedzialnego za decyzje dotyczące polityki stóp procentowych (w UGiW jest to Rada Zarządzająca, w USA jest to Federalny Komitet Otwartego Rynku).

¹⁰ Owo „przywiązanie do swojego oddziału” M. Wynne tłumaczy w następujący sposób: w przypadku Rezerwy Federalnej występuje znacznie większa rotacja pracowników, a zachowania prezesów banków Rezerwy Federalnej niczym nie różnią się od pracowników banków komercyjnych – prezes oddziału Kansas City może więc zostać przeniesiony do Saint Louis i *vice versa*. Podobna rotacja w przypadku EBC – ze względów oczywistych – jest nierealna.

¹¹ Przed rokiem 1992, każdy z niemieckich Landów miał swój bank centralny, a jego prezes głos w ZBR. Bez przeprowadzonej reformy ZBR rozrosłaby się do 23 członków, co – zdaniem Bundesbanku – „utrudniłoby proces podejmowania decyzji”, Deutsche Bundesbank, 1992, za: H. Berger, *The ECB and euro-area enlargement*, IMF Working Paper, WP/02/175.

Tabela 1

Rozkład głosów w wybranych bankach centralnych

Wyszczególnienie	Zarząd (lub inne ciało z mianowania centralnego)	Przedstawiciele regionalnych (narodowych) banków centralnych	Łączna liczba członków Rady (lub innego ciała podejmującego decyzje w zakresie polityki pieniężnej)	Polityczna waga przedstawicieli regionalnych banków centralnych*
Model federalnej bankowości centralnej				
Bundesbank – przed 1957 r.	1	9	10	90,0
Bundesbank – przed 1992 r.	7	11	18	61,1
Bundesbank**	8	9	17	52,9
Rezerwa Federalna – przed 1913 r.	0	12	12	100,0
Rezerwa Federalna***	7	5	12	41,7
EBC 1999	6	11	17	64,7
EBC 2001	6	12	18	66,7
EBC (UGiW 27)****	6	27	33	81,8
Model scentralizowanej bankowości centralnej				
Australia	9	brak	9	nie występuje
Kanada	7	brak	7	nie występuje
Nowa Zelandia	1	brak	1	nie występuje
Szwecja	6	brak	6	nie występuje
Wielka Brytania	9	brak	9	nie występuje

* Liczba prezesów narodowych (regionalnych) banków centralnych jako procent wszystkich członków Rady (lub innego ciała odpowiedzialnego za decyzje w sprawach polityki pieniężnej);

** Od reformy Bundesbanku w 1992 r., na 17 Landów przypada 9 regionalnych banków centralnych. Ewentualna dalsza reforma Bundesbanku jest obecnie dyskutowana; *** Tylko 5 spośród 12 regionalnych banków centralnych ma zawsze głos w Federalnym Komitecie Otwartego Rynku (FOMC). Co ciekawe, bank centralny Nowego Jorku ma stałe prawo głosu w posiedzeniach FOMC, pozostałe 11 banków centralnych obejmuje zaś 4 miejsca w FCOM według systemu rotacyjnego; **** Jako EBC (UGiW 27) przyjmuje się system głosowania bez przeprowadzonej reformy instytucjonalnej dla UGiW obejmującej obecne 12 krajów strefy euro oraz Wielką Brytanię, Szwecję, Danię i 10 krajów akcesyjnych

Źródło: H. Berger, *The ECB and euro-area enlargement*, IMF Working Paper, WP/02/175.

ALTERNATYWNE SCENARIUSZE REFORMY INSTYTUCJONALNEJ EBC

Mimo że system instytucjonalny europejskiej bankowości centralnej od dawna budzi wiele zastrzeżeń i kontrowersji, przystąpienie krajów transformacji systemowej do strefy euro wymusi – i stanie się dobrą okazją – przeprowadzenie reformy instytucjonalnej. Cechą charakterystyczną rozszerzonej strefy euro będzie znaczny wzrost krajów członkowskich (prawie podwojenie), a tym samym wzrost członków Rady Zarządzającej, przy nieznacznym wzroście potencjału ekonomicznego strefy jako całości. Poszerzony, ale nie zreformowany kształt organów EBC może wywołać dwa zasadnicze problemy¹²:

1) tzw. *large number problem* – nadmierny rozrost składu Rady Zarządzającej (nawet do 30 członków) sprawi, że procedury głosowania i przebieg dyskusji staną się bardziej czasochłonne i skomplikowane. Efektem tego będzie utrudnienie, a co za tym idzie wzrost kosztów prowadzenia polityki pieniężnej. Powoduje to obawy o efektywność polityki pieniężnej stanowionej przez tak liczne – najliczniejsze wśród krajów uprzemysłowionych – gremium¹³.

2) tzw. *overrepresentation and underrepresentation problem* – pogłębi się rozdźwięk między ekonomiczną a polityczną wagą poszczególnych członków strefy euro.

Zgłaszane od pewnego czasu liczne propozycje reformy polegają w głównej mierze na znalezieniu takiego optymalnego rozwiązania, które uchroniłoby System przed nadmiernym rozrastaniem się składu Rady Zarządzającej, a jednocześnie pozwoliłoby zachować pewną równowagę między potencjałem ekonomicznym kraju członkowskiego strefy euro a jego wagą przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki pieniężnej.

Zdaniem Ch. Randzio-Plath¹⁴, perspektywa rozszerzenia Rady Zarządzającej do 30, pochodzących z krajów o odmiennych „tradycjach polityki monetarnej”, członków, wywołuje obawy nie tylko o efektywność takiej polityki na wspólnym obszarze walutowym, ale także o:

- zachwianie równowagi między liczebnością Zarządu a przedstawicielstwem narodowych banków centralnych;
- postrzeganie EBC na arenie międzynarodowej jako instytucji silniej reprezentowanej przez przedstawicieli narodowych banków centralnych niż przez niezależnych przedstawicieli strefy euro;
- zachwianie równowagi między starymi a nowymi członkami UGiW.

¹² H. Berger, *The ECB...*

¹³ R. Baldwin anegdotycznie opisuje „large number problem”: „30 osób to zbyt dużo, aby uzgodnić gdzie pójść na obiad, a co dopiero zgodzić się, jak prowadzić politykę pieniężną dla 400 milionów ludzi”. Za: R. Baldwin, *The ECB's number problem*, „Financial Times”, 4.12.2001.

¹⁴ Ch. Randzio-Plath, *Eastern Enlargement and Monetary Union*, „Intereconomics” 2001, No. 3-4.

Właśnie ten ostatni problem, oznaczający *de facto* „overrepresentation”, czyli „ponadprzedstawicielstwo” słabych ekonomicznie krajów akcesyjnych w przypadku przyznania im takiego samego prawa głosu jak wszystkim pozostałym krajom, jest szczególnie silnie akcentowany w niemieckich i angielskich kręgach akademickich i bankowych. Zwraca się tam uwagę, że jednym z efektów utworzenia unii monetarnej stało się wzmocnienie roli i wpływu małych krajów na kształt polityki pieniężnej. Przyjęty w unii monetarnej system „jeden kraj, jeden głos” przyznaje jednakowe możliwości oddziaływania na politykę pieniężną prezesom wszystkich banków centralnych, niezależnie od potencjału kraju, który reprezentują¹⁵. Rozszerzenie strefy euro o kraje transformacji systemowej może więc doprowadzić do uzyskania dużego wpływu krajów postsocjalistycznych na politykę monetarną strefy euro, a tym samym do osłabienia roli Niemiec i innych krajów „jądra” w kształtowaniu tejże polityki¹⁶. Wydaje się, że właśnie powyższe obawy leżały u podstaw propozycji zgłoszonej przez C. Favero i Ch. Wyplosza¹⁷, aby liczba członków Rady Zarządzającej została utrzymana na obecnym poziomie i nie obejmowała przyszłych przedstawicieli banków centralnych. Taka propozycja wydaje się jednak zbyt radykalna i nie do przyjęcia dla krajów wstępujących do unii monetarnej, dla których prawo głosu w Radzie stanowi pewną rekompensatę za utratę autonomii polityki pieniężnej.

Interesujący przegląd scenariuszy reformy instytucjonalnej EBC przedstawiony został przez H. Bergera¹⁸. Autor prezentuje cztery alternatywne scenariusze reformy instytucjonalnej EBC. Scenariusze te różnią się między sobą sposobem, w jaki rozwiązują wspomniane dwa zasadnicze problemy rozszerzonej strefy euro – „large number problem” oraz „overrepresentation and underrepresentation problem”. Ponadto, każdy z nich obok zalet, ma też pewne mankamenty. Oto krótka charakterystyka rozwiązań zaproponowanych przez H. Bergera:

1. *Centralizacja (Centralisation)* – polegałaby na scentralizowaniu prowadzenia polityki pieniężnej, np. poprzez oddanie jej w ręce Zarządu. Tym

¹⁵ Już obecnie, w przypadku UGiW 12, widoczne jest zjawisko „underrepresentation and overrepresentation”. Przykładem pierwszego – czyli większej siły ekonomicznej od politycznej („underrepresentation”) jest Francja, która wytwarza ok. 1/5 PKB strefy euro, ma zaś 1/18 głosów w sprawie polityki monetarnej. Z kolei takie kraje jak Luksemburg czy Irlandia, ma także 1/18 głosów, mają znacznie słabszy wkład w PKB strefy euro. Szacuje się, że o ile w przypadku UGiW 12, 58,3% krajów należy do grupy „overrepresentation”, czyli ich waga polityczna jest większa od ekonomicznej, to w przypadku rozszerzonej strefy euro (np. UGiW 27) wskaźnik „overrepresentation” wyniesie 77,8%. Za: H. Berger, *The ECB...*

¹⁶ M. Krauss, *Small is big*, „The International Economy” 2001, No 3–4.

¹⁷ C. Favero, Ch. Wyplosz, *One money, many countries*, „Monitoring the European Central Bank” 2000, No. 2 [Centre for Economic Policy Research, London].

¹⁸ H. Berger, *The ECB...*

samym Rada Zarządzająca stałaby się forum wymiany informacji i dyskusji – zatem jej rola byłaby taka sama jak obecnej Rady Głównej. Rozwiązanie takie łączy się z pewnymi wątpliwościami – jak brak odpowiedniej informacji (por. argumenty przemawiające za decentralizacją, s. 18) – ale najważniejszy kontrargument jest natury legalistycznej. Wprowadzenie tak radykalnego wariantu reformy, który nie ustanawiałby jakiegokolwiek formy prawa głosu dla przedstawicieli narodowych banków centralnych, stałoby w sprzeczności z prawem udziału w stanowieniu jednolitej polityki pieniężnej, które jest integralną częścią *Traktatu z Maastricht*. Należy pamiętać, że wiele obecnych krajów członkowskich strefy euro podjęło decyzję o wstąpieniu do UGiW właśnie dlatego, że *Traktat* gwarantował im prawo głosu w decyzjach dotyczących polityki pieniężnej.

2. *System głosowania ważonego (Weighted voting)* – polegałby na wprowadzeniu takiego systemu głosowania w przypadku członków Rady Zarządzającej. Jest to rozwiązanie stosowane obecnie w EBC w przypadku np. decyzji o charakterze majątkowym, a także rozwiązanie przyjęte w Nicei w przypadku innego organu – Rady Unii Europejskiej. Powiązanie „siły głosu” z określonym wskaźnikiem ekonomicznym, np. udziałem kraju w PKB strefy euro, w pewien sposób rozwiązałoby problem rozdzwisku między wagą polityczną a ekonomiczną krajów, a tym samym zmniejszyłoby skalę „underrepresentation and overrepresentation problem”. Jednak rozwiązanie to nie do końca rozstrzyga „large number problem”, narusza w pewien sposób także zasadę „one country, one vote”.

3. *Reprezentacja (Joint representation)* – polegałaby na pogrupowaniu przedstawicieli narodowych banków centralnych i przyznaniu prawa głosu poszczególnym grupom. Pojawia się jednak problem odpowiedniego pogrupowania krajów – jaki przyjąć klucz doboru grupy? Dobrym rozwiązaniem wydaje się koncepcja tzw. wspólnego obszaru gospodarczego (*common economic region*), w którym brano by pod uwagę synchronizację cykli koniunkturalnych lub podobieństwo struktur gospodarczych. Niezależnie od przyjętego klucza doboru krajów, pozostaje problem liczb grup oraz rozmiaru Rady.

4. *System rotacyjny (Rotation)* – polegałby na asymetrycznym głosowaniu przedstawicieli narodowych banków centralnych. Rozwiązanie to wydaje się pozostawać w najmniejszym stopniu w konflikcie z zasadą „one country, one vote”, ponieważ, mimo że nie wszyscy przedstawiciele narodowych banków centralnych mają prawo głosu na każdym posiedzeniu Rady, każdy głos jest jednakowo pełnowartościowy. Również L. Smaghi i D. Gros¹⁹ opowiadają się za przyjęciem rotacyjnego systemu głosowania w organach decyzyjnych. Nie więcej niż 9 prezesów narodowych banków centralnych powinno głosować jednocześnie, przy zachowaniu prawa do uczestnictwa w obradach Rady

¹⁹ L. Smaghi, D. Gros, *Open issues...*, s. 171.

wszystkich prezesów. Rozwiązanie takie pozwoliłoby Radzie podejmować szybkie, optymalne z punktu widzenia strefy euro, decyzje. Ponadto, nominacja członków Rady Zarządzającej powinna wymagać, podobnie jak to jest obecnie w przypadku Zarządu, zatwierdzenia ze strony Parlamentu Europejskiego i/lub Rady Ministrów, co wzmocniłoby odpowiedzialność demokratyczną Eurosystemu.

Porównanie powyższych czterech scenariuszy oraz wariantu *status quo* zawiera tab. 2.

Tabela 2

Charakterystyka rozwiązań instytucjonalnych – *status quo* oraz cztery alternatywne scenariusze reformy – podsumowanie

Rozwiązanie	Koszty podejmowania decyzji	Udział głosów Zarządu*	Koszty polityczne wynikające z niedopasowania wagi ekonomicznej i politycznej
1	2	3	4
Status quo: Rozszerzenie bez reformy obecnego EBC. Wszyscy przedstawiciele narodowych banków centralnych mają głos w Radzie	Bardzo wysokie: wszyscy przedstawiciele narodowi są członkami Rady	18,2	Poważne (77,8%)**
Centralizacja: Decyzje w sprawie polityki pieniężnej w gestii Zarządu. Przedstawiciele narodowych banków centralnych nie mają wpływu na decyzje dotyczące polityki pieniężnej	Bardzo niskie: tylko Zarząd	100,0	Żadne
Głosowanie ważne: Głosy przedstawicieli narodowych banków centralnych są ważne (rozwiązanie z Nicei). Wszyscy przedstawiciele narodowi uczestniczą w posiedzeniach Rady.	Bardzo wysokie: wszyscy przedstawiciele narodowi są członkami Rady	40,0	Niskie (39,4%)**
Reprezentacja: Grupa przedstawicieli narodowych banków centralnych ma wspólne przedstawicielstwo na zebraniach Rady Przedstawicielstwo z ograniczonym mandatem – stanowisko jest ustalane wcześniej na poziomie grupy.	Wysokie: wszyscy przedstawiciele narodowi są (pośrednio) włączeni w decyzje Rady	40,0	Zależą od wyboru grupy. Mogą być podobne jak w przypadku systemu rotacyjnego.

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4
System Rotacyjny: Asymetryczna rotacja przedstawicieli narodowych banków centralnych w Radzie	Niskie: tylko Zarząd i wybrani (ale zmieniający się) przedstawiciele narodowi są członkami Rady	40,0	Umiarkowane (52,4%)**

* Procent wszystkich głosów Rady; ** Procent przedstawicieli narodowych banków centralnych, których siła głosu w Radzie przewyższa wagę ekonomiczną gospodarki reprezentowanego kraju

Źródło: H. Berger, *The ECB and euro-area enlargement*, IMF Working Paper, WP/02/175.

ROZWIĄZANIE INSTYTUCJONALNE PRZYJĘTE PRZEZ RADĘ ZARZĄDZAJĄCĄ

Szczyt w Nicei, którego głównym zadaniem było przeprowadzenie reformy instytucjonalnej organów Unii Europejskiej, upoważnił odpowiednią klauzulą (tzw. *enabling clause*) Radę Zarządzającą EBC do przygotowania propozycji odpowiedniej reformy do końca 2002 r. Mimo że EBC nie publikował żadnych konkretnych propozycji reformy, z pewnością analizował różne scenariusze. Ostatecznie zdecydowano się na następujący wariant reformy instytucjonalnej²⁰:

– wszyscy przedstawiciele narodowych banków centralnych stają się automatycznie członkami Rady Zarządzającej, jednak liczba przedstawicieli mających prawo głosu nie może przekroczyć 15;

– z chwilą, gdy liczba przedstawicieli narodowych banków centralnych mających prawo głosu przekroczy 15, zostanie wprowadzony system rotacyjny;

– konsekwencją systemu rotacyjnego będzie podział przedstawicieli narodowych banków centralnych na dwie grupy, z chwilą zaś kiedy liczba członków UGiW przekroczy 21, na trzy grupy²¹;

– podstawą przynależności przedstawiciela narodowego banku centralnego do danej grupy jest kombinacja dwóch wielkości, które tworzą tzw. wskaźnik reprezentatywności (tzw. *indicator of representativeness*). Są to: udział danego kraju w PKB Wspólnoty oraz udział aktywów tzw. monetarnych instytucji finansowych²² z obszaru danego kraju w zagregowanym bilansie Eurosystemu

²⁰ "Press release: *Governing Council prepares form enlargement*, European Central Bank, 20.12.2002, www.ecb.int/press/02/pr021220en.pdf

²¹ W ten sposób Rada Zarządzająca dostosowuje się do stopniowego poszerzania strefy euro aż do 27 członków.

²² Monetary Financial Institution (Monetarna Instytucja Finansowa) jest stosunkowo nową kategorią instytucji finansowej. Po raz pierwszy nazwa ta pojawia się w opracowanym przez

(Total Assets of the aggregated Balance Sheet of Monetary Financial Institutions). Odpowiednia waga dla obu wskaźników wynosi: 5/6 dla PKB oraz 1/6 dla TABS-MFI. Wskaźniki te będą podlegały weryfikacji co pięć lat.

– Dla okresu, kiedy w UGiW będzie więcej niż 15, ale mniej niż 22 członków, zasady systemu rotacyjnego są następujące:

pierwsza grupa – ma cztery prawa głosu. W jej skład wchodzi 5 przedstawicieli narodowych banków centralnych z krajów, które osiągną najwyższy wskaźnik;

druga grupa – ma jedenaście głosów. Składa się z pozostałych przedstawicieli narodowych banków centralnych.

– Dla okresu, kiedy liczba członków UGiW przekroczy 21, system rotacyjny będzie poddany następującym zasadom:

pierwsza grupa – tak jak poprzednio (cztery prawa głosu dla pięciu krajów o najwyższym wskaźniku);

druga grupa – ma osiem głosów, składa się z połowy wszystkich przedstawicieli narodowych banków centralnych (w przypadku nieparzystej liczby członków zaokrągla się w górę), wybranych według kolejności osiągniętych wskaźników;

trzecia grupa – ma trzy prawa głosu i składa się z pozostałych przedstawicieli.

Mimo przyjęcia zasady rotacyjnego systemu głosowania²³, wszyscy przedstawiciele narodowych banków centralnych mają prawo uczestniczenia w posiedzeniach Rady Zarządzającej.

Zaprezentowana powyżej propozycja reformy instytucjonalnej EBC została przyjęta jednomyślnie w formie rekomendacji przez Radę Zarządzającą i odesłana do Rady Unii Europejskiej. Rada Unii Europejskiej, po zasięgnięciu opinii Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, będzie musiała jednomyślnie przyjąć rekomendację. Wówczas zostanie ona odesłana państwom członkowskim do ratyfikacji zgodnej z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Przedstawione dylematy reformy instytucjonalnej EBC mają istotne znaczenie nie tylko dla zapewnienia prakseologicznych wymogów sprawnego funkcjonowania tej struktury organizacyjnej. Podstawową kwestią jest

Europejski Instytut Monetarny w 1997 r. dokumencie, stanowiącym pierwszą wykładnię zasad prowadzenia i realizacji polityki pieniężnej po wystartowaniu UGiW: *The single monetary policy in stage three. General documentation on ESCB monetary policy instruments and procedures*. Monetarna Instytucja Finansowa zostaje tam określona jako „instytucja, której pasywa przyczyniają się do kreacji pieniądza”. Uwzględnienie takiej kategorii przy konstruowaniu wskaźnika reprezentatywności ma za zadanie odzwierciedlać zróżnicowaną wagę decyzji banku centralnego dla sektora finansowego poszczególnych krajów.

²³ Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie systemu rotacyjnego obejmuje tylko decyzje dotyczące polityki pieniężnej. Dla pozostałych decyzji (np. majątkowych) pozostaje dotychczasowy system głosowania (np. ważoną większością).

wpracowanie takiego modelu, który zapewniłby prowadzenie polityki monetarnej na konkurencyjnym poziomie efektywności, np. w stosunku do Systemu Reformy Federalnej. Znalazienie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu dokonujące się procesy integracji monetarnej w Unii Europejskiej pozwolą połączyć niezbędną centralizację decyzji monetarnych z zachowaniem koniecznych obszarów autonomii integrujących się krajów wymaga dalszych, pogłębionych studiów teoretycznych i aplikacyjnych w tym zakresie.

Joanna Bogulebska

INSTITUTIONAL REFORM OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK IN THE ASPECT OF EMU-ENLARGEMENT

The aim of the article is to prove that without institutional reform, euro-area enlargement will complicate the way monetary policy is formulated in the ECB's Governing Council. The paper depicts current institutional framework, illustrates the importance of possible consequences of enlargement (mismatch between the economic and political weights, increase in decision-making costs) and describes alternative four reform scenarios: centralisation, weighted voting, representation and rotation. The article concludes with the ECB Council suggestion for institutional reform decided at its meeting on 19 December 2002.