

IRENEUSZ KRAŚ

POWSTANIE I STATUS NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO

WPROWADZENIE

Nieodzownym elementem dwuszczeblowego systemu bankowego występującego w polskiej gospodarce wolnorynkowej jest bank centralny, jakim jest Narodowy Bank Polski. Niezależność banku centralnego prowadzi do większej stabilności monetarnej i uniemożliwia wykorzystanie polityki monetarnej do realizacji doraźnych interesów politycznych. Podkreśla się również, iż niezależność banku centralnego wzmacnia demokratyczny charakter państwa, przeciwdziałając koncentracji decyzji w rękach jednego organu władzy państwowej, jaką jest rząd. Narodowy Bank Polski odgrywa również istotną rolę w stosunku do drugiego szczebla systemu bankowego tworzonego przez banki komercyjne. Dlatego istotne jest, w jakim stopniu NBP będzie bankiem niezależnym od rządu.

HISTORIA POWSTANIA BANKU CENTRALNEGO W POLSCE

„Geneza banku centralnego wiąże się ściśle z pojawieniem się banknotu. Na przełomie XVII i XVIII w. w celu ułatwienia handlu zaczyna się kształtować praktyka stosowania kwitów depozytowych wystawianych przez banki handlowe w zamian za zdeponowany kruszec bądź monety do regulowania płatności między kupcami”¹.

Idea powołania Banku Narodowego w Polsce pojawiła się w 1763 r., a wysunął ją Stanisław Konarski w czwartym tomie dzieła *O skutecznym rad sposobie*. Po trzecim rozbiorze i upadku Rzeczypospolitej idea wygasła, aby odrodzić się w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim. Głos w tej sprawie zabierali Stanisław Staszic, Fryderyk Skarbek, Ksawery Drucki-Lubecki, Kajetan Kalinowski.

¹ W. Baka, *Bankowość centralna funkcje – metody – organizacja*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2001, s. 14.

Dążenie do utworzenia banku emisyjnego było jednym z wyrazów przekształceń, jakie zachodziły w stosunkach gospodarczych i społeczno-politycznych Polski końca XVIII w.

W 1820 r. Ksawery Lubecki wraz z Kajetanem Kalinowskim opracowali projekt pt. *Prawo o ustanowieniu Towarzystwa Kredytowego w Królestwie Polskim*. W projekcie przewidywano powołanie Banku Narodowego, mającego na celu udzielanie kredytu przemysłowi i handlowi. Propozycja ta nie przewidywała powołania banku emisyjnego.

29 stycznia 1828 r. ukazał się dekret królewski Mikołaja I, powołujący Bank Polski jako bank państwowy. Powstały Bank Polski stał się centralną instytucją finansową, której działalność wykraczała poza emisję pieniądza, zajmował się on: obsługą publicznego długu wewnętrznego, emisją pożyczek zaciąganych przez skarb Królestwa, prowadził tzw. interes depozytowy zbliżony do dzisiejszych rachunków bieżących oprocentowanych, interes dyskontowy, a więc dyskontował weksle, interes lombardowy oraz udzielał pożyczek zabezpieczonych środkami trwałymi, np. maszynami, na które przeznaczono kredyt oraz hipotekach nieruchomości. Bank Polski angażował się także w projekty inwestycyjne własne, jak i rządowe².

Z biegiem czasu wskutek zmian gospodarczych, jakie zachodziły w ówczesnej Europie w 1860 r., powstaje rosyjski Bank Państwa. Znaczenie Banku Polskiego maleje i 1 stycznia 1886 r. przestaje istnieć, zostaje przekształcony w oddział rosyjskiego Banku Państwa.

Drugą instytucją, którą można było określić mianem banku centralnego w Polsce była Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa, utworzona przez niemieckie władze okupacyjne w 1916 r. jako instytucja emisyjna, jednocześnie obsługująca finansowo procesy gospodarcze w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim. Władze niemieckie traktowały powołanie tej instytucji jako rozwiązanie przejściowe, wynikające z sytuacji okupacyjnej, uznając, iż należy w ten sposób dostosować funkcjonujący system bankowy do systemu bankowego Niemiec. Zaslugą PKKP było dokonanie unifikacji systemu pieniężnego na ziemiach polskich poprzez wprowadzenie, w miejsce wycofywanych z obiegu rubli rosyjskich i koron austriackich, jednolitej jednostki pieniężnej – marki polskiej. Mimo wielkich oczekiwań PKKP nie został przekształcony w Bank Polski, chociaż jego statut był przedłożony Sejmowi na początku 1919 r.

Na podstawie ustawy uchwalonej przez Sejm RP 11 stycznia 1924 r. *O naprawie Skarbu i reformie walutowej* powołany został do życia drugi Bank Polski, którego głównym zadaniem było utrzymanie stałości nowego pieniądza – złotego oraz regulowanie obiegu pieniężnego i kredytu³.

„W ówczesnych dyskusjach nad kształtem tego banku nie kwestionowano, że powinien on – dla podkreślenia zasług instytucji powstałej w 1828 roku – mieć nazwę

² Por. A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Bank Polski 1924–1951*, NBP, Warszawa 1994, s. 12.

³ Por. tamże, s. 22.

Bank Polski, być tworzony z udziałem Skarbu Państwa i mieć wyłączne prawo emisji nowego złotego. Spór wokół kształtu Banku Polskiego dotyczył rzeczy zasadniczej – czy ma to być instytucja rządowa, czy też obdarzona dużą niezależnością od rządu spółka akcyjna z decydującym udziałem kapitału prywatnego. Za tym pierwszym rozwiązaniem opowiadał się establishment polityczny, za drugim zaś sam Władysław Grabski oraz przedstawiciele krajowego biznesu, a także zagranicznej finansjery. O wyborze właśnie tej drugiej koncepcji przesądziło nie tylko stanowisko premiera czy to, że w ówczesnej Europie jedynie trzy kraje (ZSRR, Szwecja i Bułgaria) posiadały banki centralne stricte rządowe. Ważny był fakt, że kapitał banku wobec niskiej wiarygodności finansowej Polski w ówczesnym świecie musiał zostać oparty na wewnętrznych zasobach złota i dewiz, a więc w dużej mierze pochodzący od obywateli. Umożliwienie wykupu akcji Banku Polskiego szerokiej rzeszy obywateli nadawało też przedsięwzięciu charakter akcji patriotyczno-narodowej, co z kolei przekładało się na wiarygodność banku, tak istotną dla powodzenia całej reformy walutowej Władysława Grabskiego. Cena jednej wykupionej akcji wynosiła 100 zł, a więc była akceptowana nawet przez niezamożne rodziny⁴.

Inną przyczyną, która zadecydowała o tym, że powołany Bank Polski był spółką akcyjną, był fakt, że w zagranicznych kołach politycznych negatywnie oceniano działalność kolejnych rządów Polski niepodległej, a zwłaszcza ich politykę skarbową i pieniężną, co doprowadziło do hiperinflacji. Przy często zmieniających się rządach bank centralny powinien być czynnikiem stabilizującym. Słusznie uważano, że centralny bank państwowy może łatwo przekształcić się w kasę Ministerstwa Skarbu. Następne „za” to fakt, że Rada Banku jako spółki akcyjnej mogła stać się forum prezentacji poglądów sfer gospodarczych wielkiego kapitału na jego politykę pieniężno-kredytową. Władysław Grabski trafnie przewidział, że w sytuacji politycznej z początku 1924 r. posiadacze złota i dewiz sięgną do własnych kieszeni, współtworząc kapitał zakładowy Banku. Można dodać, że bez uczestnictwa kapitałów prywatnych nie udałooby się stworzyć instytucji emisyjnej o kapitale 100 mln zł z ogromnym udziałem złota i dewiz⁵.

Pierwszym prezesem zarządu Banku Polskiego został Stanisław Karpiński, który inaugurując działalność tej instytucji, powiedział m.in.: „Przez przodków naszych w roku 1828 stworzony Bank Polski był własnością i chlubą narodu, tworzony dzisiaj w szczęśliwszych warunkach Bank Polski, bez względu na inne formy prawne organizacji, należy również do narodu i jemu tylko służyć będzie”⁶.

Dziwić może fakt, że Grabski na prezesa Banku powołał przeciwnika idei spółki akcyjnej. Widać w tym czasie odmienne były obyczaje polityczne, a Grabski zawierzył profesjonalizmowi Karpińskiego, a przede wszystkim temu, że mia-

⁴ K. Borus, *Chlubna tradycja*, „Bank” 7 (1999), s. 17.

⁵ Por. A. Jezierski, C. Leszczyńska, dz.cyt., s. 23.

⁶ K. Borus, dz.cyt., s. 17.

nowany przez niego prezes stał podobnie jak on na stanowisku przeprowadzenia jak najszybciej reformy walutowej.

Po wybuchu II wojny światowej Bank Polski został ewakuowany do Francji, a następnie do Anglii, gdzie pozostał do 1946 r. Tymczasem 15 stycznia 1945 r. powołano do życia Narodowy Bank Polski ze statutem wzorowanym na statucie Banku Polskiego. Jak pisze Z. Karpiński „pośpiesznie opracowany dekret z 15 stycznia 1945 r. [...] w pozostałych postanowieniach naśladował statut przedwojennego Banku Polskiego i zawierał szereg przepisów [...], które wobec wprowadzenia nowego ustroju finansowego wkrótce przestały być aktualne i nie były respektowane. Przez te kilkanaście lat (do 1958 r. kiedy wydano nową ustawę o NBP) bank faktycznie rozwijał działalność poza formalnie obowiązującym aktem prawnym”⁷. Bank Polski uległ likwidacji na mocy ustawy 22 marca 1951 r., dostosowującej system bankowy do socjalistycznych warunków społeczno-ustrojowych. NBP przejął jego funkcje oraz aktywa i pasywa. W rezultacie zerwano z dobrą tradycją polskiej bankowości centralnej okresu międzywojennego. NBP stał się instytucją podporządkowaną rządowi. W zakresie swojego działania pełnił funkcję emisyjną, rozliczeniową, depozytową, kredytową i dewizową na skalę całej gospodarki narodowej. NBP stał się faktycznym monobankiem. W takiej postaci funkcjonował do 1989 r.

Droga, jaką pokonał Narodowy Bank Polski od czasów powojennych do dziś, jest imponująca. W czasach PRL-u NBP był całkowicie podporządkowany kierownictwu PZPR i rządowi. Prezes NBP w tym czasie nie miał żadnej faktycznej niezależności w kreowaniu polityki monetarnej.

W okresie gospodarki centralnie kierowanej Narodowy Bank Polski był klasycznym monobankiem, spełniającym jednocześnie rolę centrum administracyjnego kilku banków wyspecjalizowanych w obsłudze konkretnych potrzeb państwa. Wśród ówczesnych szczególnych zadań NBP należy wymienić koordynowanie działań koncentrujących środki finansowe na „potrzeby gospodarki narodowej”.

NARODOWY BANK POLSKI W GOSPODARCE WOLNORYNKOWEJ

Nowym zjawiskiem występującym w obecnej gospodarce jest przyspieszona ewolucja roli banków centralnych. Z instytucji podporządkowanych stają się one równoprawnym partnerem rządów. Banki centralne oddziałują na gospodarkę jako całość, zwłaszcza poprzez politykę pieniężną. Obecnie na całym świecie zauważa się trend wzmacniania pozycji banków centralnych w systemach gospodarczych. Świadczy o tym także uznanie przez Unię Europejską niezależności instytucji tworzących Europejski System Banków Centralnych.

⁷ Z. Karpiński, *Ustroje pieniężne w Polsce od roku 1917*, Warszawa 1968, s. 170 i 171.

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

- a) ewolucyjne doskonalenie narodowych systemów pieniężnych poszczególnych krajów, które opiera się na dyrektywach i rekomendacjach Rady Unii Europejskiej, dotyczących bardzo wielu dziedzin i zagadnień funkcjonowania pieniądza, banków i niebankowych instytucji finansowych;
- b) rewolucyjne przekształcenie narodowych systemów pieniężnych w jednolity europejski system pieniężny, który powstanie w wyniku doprowadzenia do unii monetarnej, przewidzianej w traktacie z Maastricht”⁸.

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

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

Polska rozpoczęła w końcu lat osiemdziesiątych XX w. transformację gospodarki centralnie planowanej w kierunku rozwiązań wolnorynkowych z myślą o szybkim włączeniu się w gospodarcze struktury europejskie dotyczące bankowości centralnej. Zmiany zapoczątkowane w 1989 r. zbliżyły znacząco model Narodowego Banku Polskiego do wzorców europejskich, jednakże trudno uznać transformację za zakończoną.

Główne cele i zasady funkcjonowania banku centralnego określa Konstytucja PR z 1997 r., bardziej szczegółowo ustawa o NBP z 1997 r. wraz z późniejszymi nowelizacjami tej ustawy z 1998 r.: Dz.U. nr 160, poz. 1063, z 2000 r.: Dz.U. nr 53, poz. 648, nr 62, poz. 718, nr 119, poz. 1252, z 2001 r.: Dz.U. nr 8, poz. 64, nr 110, poz. 1189 i nr 154, poz. 1784 i 1800.

Na uwagę zasługuje fakt, że po raz pierwszy w powojennej historii cele i zasady funkcjonowania banku centralnego stały się przedmiotem regulacji konstytucyjnej, co świadczy o docenieniu tej problematyki. Artykuł 227 Konstytucji mówi, że „centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pie-

⁸ Z. Fedorowicz, *Dostosowanie systemu pieniężnego w Polsce do standardów europejskich*, w: *Polskie banki w drodze do Unii Europejskiej*, red. W.L. Jaworski, Poltex, Warszawa 1999, s. 17.

nieżnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej⁹.

Zapisy konstytucyjne stworzyły silne podwaliny niezależności NBP w relacjach z Sejmem, Radą Ministrów i Ministrem Finansów. Wyeksponowany status niezależności banku centralnego zawarty w Konstytucji, ustawie o NBP i ustawie Prawo bankowe z 29 sierpnia 1997 r. pozwalają uznać, iż ogólny kształt NBP oraz pozycja, jaką zajmuje w polskim systemie bankowym, znacząco przybliżyła nas do standardów europejskiej bankowości centralnej.

W krajach Unii Europejskiej sprawa niezależności banku centralnego i potrzeby jednolitych regulacji prawnych jest obecnie przedmiotem ożywionej dyskusji¹⁰. Powszechnie podkreśla się, że niezależność banku centralnego prowadzi do większej stabilności monetarnej i uniemożliwia wykorzystanie polityki monetarnej do realizacji doraźnych interesów politycznych. Niezależność banku centralnego wzmacnia demokratyczny charakter państwa, przeciwdziałając koncentracji decyzji w rękach jednego organu władzy państwowej.

W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej stosunki między bankiem centralnym a rządem występują w postaci:

- Bank centralny jest od rządu niezależny i cele swojej działalności ustala bez jego ingerencji. Podstawowym celem takiego banku jest dbałość o stabilność cen. Bank, który zostaje uwolniony od presji politycznej może działać bardziej długofalowo, opierać swoje decyzje na obiektywnej ocenie sytuacji i realistycznych prognozach ekonomicznych. Ponadto większej niezależności banku centralnego odpowiada niższe tempo wzrostu cen oraz lepsze wyniki makroekonomiczne. Do tej grupy banków centralnych zaliczamy: bank niemiecki, szwajcarski, amerykański, banki Belgii, Holandii i Japonii.
- Bank centralny jest zależny od rządu. Rząd określa kierunki polityki banku, pozostawiając w jego gestii zadania wykonawcze. Przy takiej zależności polityka monetarna banku centralnego wspomaga rządową politykę gospodarczą, bez względu na konsekwencje inflacyjne. Nie może być więc dwóch niezależnych ośrodków prowadzących politykę, jeden – ogólnogospodarczą (rząd), drugi – monetarną (bank centralny)¹¹. Za takim powiązaniem banku centralnego z rządem przemawia fakt, że nie może istnieć organ władzy o tak dużych kompetencjach nie podlegający demokratycznej

⁹ Konstytucja RP z 6 IV 1997 r.

¹⁰ Por. L. Jasiński, *Finanse, bank centralny, system bankowy*. Biała Księga, Polska – Unia Europejska. Opracowania i analizy, URM, Warszawa 1993, s. 30–34.

¹¹ Por. J. Pietrucha, *Autonomia banku centralnego z punktu widzenia ekonomicznej teorii polityki*, „Bank i Kredyt”, 12 (1994), s. 28.

weryfikacji. Do tej grupy banków zaliczamy banki centralne Francji, Anglii, Hiszpanii, Portugalii, Grecji, Australii i Nowej Zelandii.

RODZAJE NIEZALEŻNOŚCI BANKU CENTRALNEGO

Niezależność banku centralnego należy rozpatrywać w czterech aspektach. Pierwszy aspekt dotyczy niezależności funkcjonalnej i wymaga zagwarantowania bankowi centralnemu prawa do samodzielnego kształtowania i realizowania polityki pieniężnej. Organem, który samodzielnie ustala coroczne założenia polityki pieniężnej jest Rada Polityki Pieniężnej. Założenia te następnie są przedkładane Sejmowi, ale tylko do wiadomości. Funkcjonalna niezależność umożliwia bankowi centralnemu swobodny wybór instrumentów polityki pieniężnej i kursowej, których stosowanie prowadzi do stabilności cen w kraju. Ogólnie niezależność funkcjonalna stwarza bankowi warunki konieczne do oddziaływania na zmienne pieniężne, podaż kredytu oraz kurs walutowy. Narodowy Bank Polski realizuje politykę walutową określaną przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Polityki Pieniężnej. Mówi o tym art. 24 ustawy o NBP¹². Zasady ustalania kursu złotego ustala zaś Rada Ministrów w porozumieniu z RPP. Na Narodowym Banku Centralnym spoczywa obowiązek ogłaszania bieżących kursów walut obcych oraz kursów innych wartości dewizowych. Analiza zapisów przyjętych w ustawie o NBP pozwala zauważyć, że odpowiadają one typowym rozwiązaniom stosowanym w rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Do 1998 r. panowała nieco odmienna sytuacja, NBP przedstawiał Sejmowi jedynie projekt założeń polityki pieniężnej na dany rok, natomiast uprawnienie do ich uchwalenia należało wyłącznie do Sejmu. Rozwiązanie to nie było najlepsze, ponieważ Sejm jest organem kadencyjnym i jego konfiguracja polityczna ulega różnym zmianom, co nie wpływa na realizację umacniania stabilności cen.

Niezależność finansowa wymaga ustawowego ograniczenia zakresu finansowania przez bank wydatków budżetowych. Obecnie Konstytucja RP zabrania bezpośredniego finansowania przez bank centralny deficytu budżetowego. Taki zapis zmienia relacje między Rządem i Ministrem Finansów a NBP. Wcześniej, gdy zapisu tego nie było, organy te próbowały wywierać nacisk na bank centralny co do finansowania deficytu budżetowego. W tym miejscu warto przytoczyć pogląd, iż „polityka pieniężna [...] nie może być odizolowana od polityki gospodarczej; niezależny bank centralny powinien dbać o współdziałanie z rządem, aby osiągnąć jak największą harmonizację między nimi. Należy jednak pamiętać, że jest to współpraca między równorzędnymi partnerami. Pozycja banku centralnego zależy od tego, czy cel polityki pieniężnej jest jednoznacznie określony w przepisach prawa. Istotne znaczenie ma także ogólna społeczna opinia o jego konsekwentnej i przekonującej polityce. Bank centralny może, a nawet powinien,

¹² Por. Ustawa z 29 VIII 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 160, poz. 1063).

dopóty popierać realizowaną politykę gospodarczą, dopóki nie zagraża ona celowi polityki pieniężnej, którym jest stabilizacja cen”¹³.

Niezależność instytucjonalna banku centralnego polega na minimalizacji wpływu urzędników państwowych na obsadę stanowisk kierowniczych w banku. Chodzi tutaj o zmniejszenie wpływu rządu i Ministra Finansów. Proces ten rozpoczął się w Polsce w 1982 r., kiedy to nastąpiła zmiana ustawodawstwa bankowego, która stworzyła formalnoprawne podstawy uniezależnienia NBP od Ministerstwa Finansów. Prezes NBP powoływał Sejm na wniosek Premiera, Prezes NBP przestał zatem pełnić funkcję wiceministra finansów¹⁴. W chwili obecnej oba te urzędy nie mają uprawnień co do powoływania składu kadry kierowniczej w NBP. Kompetencje te mają natomiast demokratyczne organy państwa, jakimi są: Sejm, Senat i Prezydent RP. Zmiany te wprowadzone zostały w wyniku zmiany ustawodawstwa bankowego z 1997 r. (Ustawa Prawo bankowe i Ustawa o NBP).

Na uwagę zasługuje również niezależność polityczna. Ułatwia ona bankowi centralnemu prowadzenie polityki pieniężnej, której celem jest stabilność cen. W szczególności, niezależność polityczna banku centralnego wyraża się poprzez następujące właściwości regulacji ustawowych:

- ustawowo określona kadencja zarządu banku dłuższa niż kadencja rządu,
- brak wpływu rządu na procedury wyboru członków zarządu banku centralnego,
- brak przedstawicieli rządu z prawem głosu w zarządzie banku.

„Wymogi politycznej niezależności Europejskiego Banku Centralnego, zawiera art. 7 statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Określa on zakaz kierowania się przez Europejski Bank Centralny, krajowy bank centralny lub członków organów decyzyjnych banku instrukcjami od innych instytucji lub organów. Artykuł ten zabrania jednocześnie prób wpływania przez jakakolwiek narodową lub ponadnarodową instytucję na członków EBC/ESCB”¹⁵.

Z kolei art. 2 statutu ESBC mówi, że bank centralny ma obowiązek wspierania rządu w realizacji jego polityki gospodarczej. W Polsce problem ten reguluje art. 3 ust. 1 ustawy o NBP, który mówi, że NBP winien wspierać politykę gospodarczą Rządu, o ile nie ogranicza to utrzymania stabilnego poziomu cen¹⁶.

„W Polsce Ustawa o Narodowym Banku Polskim nie przewiduje udziału przedstawicieli rządu w procesie powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej oraz Zarządu NBP. W tym aspekcie ustawa całkowicie spełnia wymogi politycznej niezależności banku centralnego. Dopiero w art. 15 ustawy o NBP znajduje się regulacja, pozwalająca przedstawicielowi Rady Ministrów na uczestnictwo, bez prawa głosu, w posiedzeniach RPP. Przedstawiciel Rady Ministrów może

¹³ H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Olympos, Warszawa 1994, s. 37–38.

¹⁴ Por. Ustawa Prawo bankowe z 26 II 1982 r. (Dz.U. z 1982 r., nr 7 poz. 56).

¹⁵ E. Hochreiter, T. Kowalski, *Banki centralne w europejskich krajach tworzących gospodarki rynkowe*, „Bank i Kredyt”, 12 (1999), s. 18.

¹⁶ Por. Ustawa z 29 VIII 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. nr 140, poz. 938).

przedstawić wnioski do rozważenia przez Radę. Ustawa zawiera ponadto artykuł regulujący stosunki między NBP a władzami kraju¹⁷.

Niezależność polityczna budzi wiele wątpliwości. W przypadku, gdy cele polityki gospodarczej rządu i banku centralnego są rozbieżne, niezależność ekonomiczna może oznaczać, że nie ma koordynacji między władzami monetarnymi i fiskalnymi. „Zwolennicy niezależności banku centralnego wysuwają następujące argumenty:

- ustanowienie banku jako niezależnego pełnomocnika do walki z inflacją może być dla rządu środkiem realizacji jego zobowiązań antyinflacyjnych;
- niezależność banku centralnego daje większą gwarancję, że rząd nie będzie wykorzystywał polityki monetarnej do celów politycznych;
- niepoddawanie się monetaryzacji deficytu budżetowego może sprzyjać wymuszeniu na rządzie większej dyscypliny fiskalnej;
- niezależność banku centralnego zwiększa jego wiarygodność i powoduje zmniejszenie oczekiwania inflacyjnego;
- przekazanie bankowi centralnemu prawa do podejmowania decyzji monetarnych pozwala skrócić okres ich realizacji¹⁸.

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

- daleko idące uprawnienia banku centralnego ograniczają możliwość elastycznej reakcji polityki gospodarczej na wszelkie nieprzewidziane »szoki gospodarcze«;
- niezależność banku centralnego utrudnia znalezienie optymalnego rozwiązania w zakresie działań na rzecz zmniejszenia bezrobocia;
- niezależność banku centralnego prowadzi do sztucznego separowania polityki fiskalnej i monetarnej, a przecież skuteczność polityki monetarnej zależy nie tylko od działań banku centralnego, lecz także od całokształtu polityki makroekonomicznej;
- niezależność banku centralnego miałaby sens wówczas, gdyby o porządku monetarnym mogły decydować osoby nie zainteresowane w jego działaniu; tymczasem we współczesnym państwie bank centralny jest częścią systemu polityczno-gospodarczego i w związku z tym nie jest ani apolitycznym gremium ekspertów, ani bezstronnym obserwatorem¹⁹.

W kierunku niezależności przebiega proces nowej instytucjonalizacji banków centralnych w Europie, głównie jako wyraz harmonizowania statutów narodowych banków centralnych z zasadami traktatu z Maastricht w sprawie utworzenia Europejskiej Unii Ekonomicznej i Monetarnej.

W celu zobrazowania tej tendencji należy przytoczyć wyniki badań nad niezależnością banków centralnych przeprowadzone według metody matematycznej

¹⁷ E. Hochreiter, T. Kowalski, dz.cyt., s. 21.

¹⁸ W.L. Jaworski, *System bankowy w Polsce*, w: *Współczesny bank*, red. W.L. Jaworski, Poltext, Warszawa 1999, s. 72.

¹⁹ J. Piertucha, *Autonomia banku centralnego z punktu widzenia ekonomicznej teorii polityki*, „Bank i Kredyt”, 12 (1994), s. 28.

Cukermana, Webba i Neyapti. Badanie prowadzone na podstawie tej metody obejmuje 70 banków, w tym 49 banków państw rozwijających się – w różnych okresach ich rozwoju prawnego. Celem badań jest ustalenie związków między stopniem niezależności banku centralnego a tempem zmian wskaźników makroekonomicznych, głównie inflacji. Aby skonstruować taki model, konieczne jest ustalenie stopnia niezależności banku centralnego. W literaturze występuje kilka grup mierników. Najczęściej stosowane są wskaźniki prawnej niezależności banku, które obejmują:

- sposób powoływania i odwoływania oraz długość kadencji prezesa i członków rady,
- procedurę rozstrzygnięcia sporów między bankiem a rządem,
- ograniczenia w zakresie sposobów i wysokości finansowania przez bank działalności sektora publicznego i deficytu budżetowego,
- cele, za których realizację bank jest odpowiedzialny.

W przeprowadzonych badaniach Cukermana, Webba i Neypatiego przyjęto osiem wskaźników. Wynik 1 był wynikiem maksymalnym, jaki można było osiągnąć. Oznaczał on najwyższą niezależność. Pomiar wskazały, że najbardziej niezależnym bankiem centralnym okazał się Bundesbank, centralny bank Niemiec. Narodowy Bank Polski, którego pomiar przeprowadzono na podstawie prawa obowiązującego w 1950 r. zajął, z wynikiem 0,10, ostatnie miejsce. Następne badania były już bardziej zadowolające i dały NBP ocenę 0,72. Ciekawostką jest fakt, że w badaniach empirycznych i ankietowych NBP uzyskał wynik 0,826²⁰.

Szczególnością należy zwrócić na niemiecki bank centralny, który jak widać z powyższych badań jest najbardziej niezależny. Obecny status prawny banku centralnego w Niemczech określony jest przez ustawę z 1957 r. o Deutsche Bundesbanku, która była następnie siedmiokrotnie nowelizowana. Ostatnią nowelizację przeprowadzono 23 marca 2002 r. w związku z potrzebą dostosowania Banku do działania w roli części składowej Europejskiego Systemu Banków Centralnych, będącego główną instytucją Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Ostatnia nowelizacja określa, że do obowiązków DB należy uczestnictwo w realizacji zadań ESBC, mających przede wszystkim na celu utrzymanie stabilności cen.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w Eurosystemie, Bundesbank ma wyłączność na produkcję i wprowadzanie do obiegu na obszarze Niemiec banknotów nominowanych w euro. Wyrazem wykonywania tej funkcji jest prowadzenie przez niemiecki bank centralny – zgodnie z zasadami ustalonymi przez ESBC – rachunków bieżących banków komercyjnych oraz możliwości zaciągania przez te banki kredytu refinansowego²¹. DB, realizując politykę dostosowania się do wymogów Unii Europejskiej odnośnie bankowości centralnej, jest bankiem, który odznacza się również niezależnością od jakichkolwiek układów polityczno-państwowych. Taka formuła banku ma na celu stworzenie skutecznej zapory instytucjonalnej przed

²⁰ Por. L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 39.

²¹ Por. W. Baka, *System bankowy w Niemczech*, „Prawo Bankowe”, 3 (2003), s. 62.

nadmierną emisją pieniądza i inflacją. „Na takie usytuowanie banku centralnego w Niemczech wpłynęły przede wszystkim czynniki historyczne, a zwłaszcza dramatyczne doświadczenia związane z dewastującą hiperinflacją, jaka miała miejsce po pierwszej wojnie, a w szczególności po drugiej wojnie światowej”²².

Niezależność banku centralnego nie gwarantuje pożądanych wskaźników gospodarczych, ale jest doskonałym gwarantem osiągnięcia warunków, w jakich można je uzyskać.

Wyposażenie banku w niezależność i mandat antyinflacyjny stabilizuje politykę monetarną i zwiększa jej wiarygodność. Opracowano model gwarantujący niezależność banku centralnego. Wyznacza go pięć cech:

- zakaz bezpośredniego finansowania sektora budżetowego,
- niepodleganie instrukcjom ze strony rządu,
- suwerenność w zakresie polityki kursu walutowego,
- gwarancje osobistej niezależności członków organów banku,
- konstytucyjna ranga banku centralnego”²³.

MODELE BANKU CENTRALNEGO

Obecnie wykształciły się dwie dominujące konstrukcje niezależnego banku centralnego:

- model konstytucyjny (Bundesbank),
- model kontraktowy (Bank Nowej Zelandii).

Polsce jest bliższy model niemiecki. Niezależność jest w nim gwarantowana przez środki prawne, a kontakty z władzą wykonawczą są bardzo nieformalne, podczas gdy w przypadku drugiego modelu mamy do czynienia z określeniem jasnych granic odpowiedzialności i ścisłych powiązań rządu z bankiem centralnym na zasadzie umowy agencyjnej (kontraktowej)²⁴.

„W krajach Unii Europejskiej współpraca między bankiem centralnym a rządem wynika nie tyle z określonych przepisów ustawowych, ile z wieloletniej praktyki wzajemnego zrozumienia między elitami gospodarczymi. W warunkach transformacji ustrojowej, z którą mamy do czynienia w Polsce, kiedy takie praktyki jeszcze się nie wykształciły, istnieje konieczność ustalenia form tej współpracy w drodze ustawodawczej, w celu ustalenia współzależności w działaniu Sejmu, rządu i banku centralnego”²⁵.

Doświadczenia w zakresie rozwiązań prawnych, przyjętych w państwach Unii Europejskiej wskazują, że bank centralny definiowany jest poprzez funkcje,

²² W Baka, dz.cyt., s. 232.

²³ E. Frankowski, *W obronie niezależności banku centralnego*, „Głosa” 2 (2001), s. 4.

²⁴ Por. A. Wojtyna, *Reforma banku centralnego Nowej Zelandii*, „Bank i Kredyt” 10 (1997), s. 9.

²⁵ W.L. Jaworski, *System bankowy...*, s. 74.

jakie ma do wykonania. Funkcje te odróżniają go od pozostałych banków. „Bank centralny pełni zazwyczaj następujące funkcje:

- 1) posiada monopol na emisję pieniądza gotówkowego,
- 2) pełni funkcję banku banków, tzn. zaopatruje banki komercyjne w pieniądź gotówkowy, reguluje rezerwy tych banków i udziela im pożyczek,
- 3) pełni funkcję banku państwa, tzn. prowadzi rozliczenia z rządem, obsługuje budżet państwa, pokrywa zobowiązania zagraniczne, utrzymuje rezerwę państwową,
- 4) stabilizuje rynki finansowe, tzn. występuje jako „kredytodawca ostatniej instancji” – wspomaga pożyczkami banki i inne instytucje finansowe w sytuacji, gdy panika finansowa mogłaby zagrozić stabilności całego systemu finansowego w kraju,
- 5) współuczestniczy w realizacji polityki pieniężnej państwa, kontroluje i reguluje podaż pieniądza i kredytu w gospodarce²⁶.

„Podstawowe zadania Narodowego Banku Polskiego zostały określone w Ustawie o NBP:

- utrzymanie stabilnego poziomu cen (zadanie podstawowe),
- organizowanie rozliczeń pieniężnych,
- prowadzenie gospodarki rezerwami dewizowymi,
- prowadzenie działalności dewizowej w granicach określonych ustawami,
- prowadzenie bankowej obsługi budżetu państwa,
- regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie,
- kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego,
- opracowywanie sprawozdawczego bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa,
- wykonywanie innych zadań określonych ustawami²⁷.

„Oprócz tego, iż obecnie podstawowym celem działalności Narodowego Banku Polskiego jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP, do jego zadań będzie należało również opracowywanie statystyki pieniężnej i bankowej, bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej. Propozycja nowelizacji ustawy o NBP uwzględnia art. 5.1. Statutu ESBC/EBC wskazujący, iż w celu realizacji zadań ESBC w zakresie polityki pieniężnej, EBC gromadzi informacje statystyczne oraz art. 5.2. Statutu ESBC/EBC mówiący o tym, iż narodowe banki centralne wykonują w miarę możliwości zadania gromadzenia tych informacji.

Kierując się z koniecznością uregulowania problemu rozliczeń finansowych pomiędzy rządem RP, NBP a Międzynarodowym Funduszem Walutowym, projekt ustawy przewiduje, iż Narodowy Bank Polski będzie mógł być członkiem między-

²⁶ A. Krajewska, *System pieniężno-kredytowy*, w: *Elementarne zagadnienia ekonomii*, red. R. Milewski, PWE, Warszawa 1999, s. 349.

²⁷ Ustawa o Narodowym Banku Polskim z 29 VIII 1997 r. (Dz.U. z 21 XI 1997 r.).

narodowych instytucji finansowych i bankowych, przy czym wydatki związane z członkostwem w tych instytucjach będą musiały być pokrywane z jego środków własnych. Narodowy Bank Polski będzie pokrywał ze środków własnych również wydatki związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. A także zostanie uprawniony do otrzymania przypadających Polsce od Międzynarodowego Funduszu Walutowego wszelkich wymaganych kwot z tytułów finansowych ze środków własnych Narodowego Banku Polskiego. W tym płatności zwrotnych, odsetek i innych dochodów²⁸.

Konieczność dostosowania statusu banku centralnego do rozwiązań ustalonych dla Europejskiego Banku Centralnego oznacza przede wszystkim, podobnie jak w większości krajów Unii Europejskiej, powołanie Rady Banku spośród fachowców z zakresu finansów i bankowości, na dłuższą kadencję i praktycznie nieodwoływalnych, co gwarantuje pełną wiarygodność banku, a tym samym możliwość efektywnego wykorzystania jego niezależności. Dzięki powołaniu Rady Banku zasadnicze decyzje dotyczące polityki pieniężnej będą podejmowane kolegialnie, przez grono niezależnych specjalistów typowanych przez różne siły polityczne.

„Powołanie Rady Banku pozwala na:

- wprowadzenie zasady kolegierności przy podejmowaniu strategicznych decyzji w zakresie polityki pieniężnej i zlikwidowanie obecnej sytuacji, w której wszystkie te decyzje podejmowane są jednoosobowo przez prezesa NBP (obecny zarząd, powoływany na wniosek prezesa, jest faktycznie tylko organem doradczym);
- stworzenie mechanizmu kontroli banku centralnego, co jest niezbędne w warunkach społeczeństwa demokratycznego, przy wprowadzaniu autonomii tego banku, co też potwierdza skuteczność jego działania²⁹.

Usprawnienie organizacji i zasad funkcjonowania władzy monetarnej w Polsce powinno odbyć się przez zmianę statusu prawnego. Chodzi o zmianę aktów ustawodawczych, tj. konstytucji, ustawy o NBP i Ustawy Prawo bankowe. Zmiany stanu prawnego powinny iść w kierunku usytuowania Narodowego Banku Polskiego w strukturze naczelných organów państwa. Najlepiej byłoby regulacje dotyczące NBP włączyć do odrębnego rozdziału konstytucji. Powinny się w nim znaleźć przepisy regulujące organizację i zasady funkcjonowania systemu organów władzy monetarnej. Do tej pory w polskim ustawodawstwie takiego systemu organów władzy monetarnej opartego na spójnym systemie norm prawnych nie ma.

W dalszej konsekwencji zmiany powinny objąć ustawę o NBP, w której uregułuje się w końcu problematykę osobowości prawnej NBP. Oddzieli się te regulacje, które dotyczą publicznoprawnej pozycji NBP od tych, które są związane z prywatnoprawnym charakterem działań banku centralnego.

²⁸ M.M. Skarbek, *W przededniu Unii zmienia się i NBP*, „Bank” 2 (2003), s. 35.

²⁹ W.L. Jaworski, *System bankowy...*, s. 73 i 74.

W celu sprawnego funkcjonowania władzy monetarnej, w tym również NBP, konieczne są zmiany w ustawie Prawo bankowe. Zmiany te powinny określić zakres i narzędzia władzy poszczególnych organów monetarnych. W dalszym ciągu istnieją kontrowersje, jak daleko ma sięgać władza monetarna organów NBP.

Wydaje się, że należałoby zmienić art. 11 ustawy Prawo bankowe, który stanowi o aktach administracyjnych stosowanych przez organy władzy monetarnej. Zmiana ustawy Prawo bankowe trzeba powiązać ze zmianami odpowiednich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego³⁰.

ZAKOŃCZENIE

W artykule opisano powstanie i status banku centralnego w Polsce. Zostały przedstawione okoliczności, w jakich powstał i funkcjonował Bank Polski – pierwszy bank centralny naszego państwa. Dalsza część artykułu porusza problemy związane z funkcjonowaniem banku centralnego w gospodarce wolnorynkowej. Kolejny problem przedstawiony w artykule dotyczy rodzajów niezależności banku centralnego. Należy ją rozpatrywać w aspekcie niezależności funkcjonalnej, finansowej, instytucjonalnej i politycznej. W zakończeniu zaprezentowana jest problematyka dotycząca modeli banku centralnego.

THE BEGINNING AND STATUS OF THE POLISH NATIONAL BANK

Summary

The beginning and rules and regulations of The Polish Central Bank have been described in this article. The circumstances of the beginning and functioning of the Polish Bank – the first central bank in our country, have been introduced. The other part of this article describes problems connected with functioning of the central in free market economy. Another problem shown in this article refers to kinds of independencies of the central bank. It should be considered in the aspect of functional, institutional and political independency. Problems connected with models of the central bank is also presented in the end of this article.

Nota o Autorze: dr IRENEUSZ KRAŚ – absolwent Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych UKSW w Warszawie. W badaniach podejmuje socjologicznej refleksji nad bankowością i ekonomią.

Słowa kluczowe: bank centralny, system bankowy, makroekonomia

³⁰ Por. E. Łon, *Ocena statusu prawnego NBP*, cz. II, „Bank” 6 (2002), s. 26.