Jacek PIETRUCHA*

ODPOWIEDZIALNOŚĆ BANKÓW CENTRALNYCH W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWEJ

1. Dyskusja nad odpowiedzialnością banku centralnego

Obecne zainteresowanie kwestiami odpowiedzialności banku centralnego ma kilka źródeł. Może być na przykład traktowane jako element dyskusji nad właściwymi ramami polityki pieniężnej. W związku z tym, że po upadku mechanizmu waluty złotej nie udało się stworzyć takiego porządku instytucjonalnego polityki pieniężnej, który gwarantowałby jej automatyzm (za czym opowiadali się m.in. W. Eucken oraz M. Friedman) istotną kwestią stały się relacje łączące bank centralny z innymi organami władzy publicznej. Problematykę rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie (autonomii banku centralnego, kontraktu między bankiem a rządem, odpowiedzialności) rozważano zwłaszcza w ramach teoretycznych stworzonych przez modele niespójności w czasie optymalnych planów[1].

Rozważania nad odpowiedzialnością mają także pragmatyczne źródła. Związane są z głębokimi reformami polityki pieniężnej, jakie przeprowadzono w Nowej Zelandii, a następnie w Wielkiej Brytanii, oraz z tworzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie. Szczególne znaczenie miała dyskusja między krytykami modelu europejskiego (np. Buiter 1999) a jego zwolennikami (np. Issing 1999; Issing et al. 2001). Reformy polityki pieniężnej wzbudziły zainteresowanie badaniami porównawczymi oraz kwestiami zależności między poszczególnymi aspektami porządku instytucjonalnego polityki pieniężnej.

Za punkt wyjścia rozważań przyjmowany jest zwykle fakt, że współcześnie na bank centralny delegowane są zadania, przy realizacji których posiada on pewien zakres samodzielności. Pojawia się zatem relacja typu mocodawca-pełnomocnik, a tym samym kwestia monitorowania oraz kontrolowania. W części opracowań

---

* Jacek Pietrucha, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.

[1] Przegląd problematyki niespójności w czasie optymalnych planów i konsekwencji dla polityki pieniężnej: Blackburn i Christensen (1989), Bofinger et al. (1996).

odpowiedzialność definiuje się szeroko jako zakres, w jakim banki centralne muszą wyjaśniać swoje działania rządowi lub parlamentowi, przy czym podmioty te mają wpływ na formułowanie kierunków polityki pieniężnej (Mahadeva, Sterne 2000, Briault et al. 1996, De Haan et al. 1998, Eijffinger, Hoeberichts 2000). Mimo potencjalnych obszarów kontrowersji, jakie występują przy tak szerokiej definicji odpowiedzialności, generalnie w literaturze dominuje pogląd, że odpowiedzialność, jest naturalnym uzupełnieniem, o ile nie nawet warunkiem autonomii banku centralnego, zwłaszcza w długim okresie (Wojtyna 2002).

L. Bini-Smaghi i D. Gros (2001) starają się rozgraniczyć pojęcia demokratyczna kontrola i odpowiedzialność. Demokratyczna kontrola w ich ujęciu oznacza:

- definiowane reguł, standardów i zasad dla podmiotu, na który delegowane są uprawnienia, przez podmiot wybrany demokratycznie, a zatem działania mające charakter *ex ante*,
- wysłuchiwanie krytyki i reagowanie na pytania o przeszłe i przyszłe zachowania przez podmiot, na który delegowano pewne uprawnienia.

Ten ostatni aspekt autorzy nazywają odpowiedzialnością demokratyczną. Odpowiedzialność ma zatem charakter *ex post* – za działania i zwłaszcza nie obejmuje procedury wyznaczania oraz ewentualnego korygowania celu. Podobnie definiuje odpowiedzialność O. Issing. Stwierdza on, że koncepcja ma charakter *ex post i* obejmuje wyjaśnianie i odpowiedzialność za obserwowane działania i wyniki (Issing et al. 2001, s. 131). Ważne przy ocenie są działania, a nie intencje (Issing et al. 2001, s. 132). Tym samym tropem idzie definicja przyjęta przez Europejski Bank Centralny (2002a), który pod pojęciem odpowiedzialności rozumie pociąganie kogoś do odpowiedzialności za jego decyzje, konieczność ich usprawiedliwiania i wyjaśniania. Odpowiedzialność nie może oznaczać bezpośredniej interwencji gremium politycznego w politykę banku centralnego, a jedynie ocenę działań *ex post i* możliwość nakładania sankcji. Za najwłaściwsze postępowanie uznaje się ciągłe monitorowanie przez parlament i opinię publiczną (EZB 2002a). O. Issing et al (2001) przyjmują również, że wobec niepełnej efektywności mechanizmów oceny *ex post* ważnym elementem odpowiedzialności jest transparentność działań banku centralnego, co umożliwia bieżące monitorowanie jego prac przez parlament oraz opinię publiczną.

Wartościowe jest wyodrębnienie odpowiedzialności przedmiotowej i podmiotowej (Wojtyna 1998). Przez pojęcie podmiotowej odpowiedzialności kierownictwa banku centralnego za realizowaną politykę rozumie się procedury, określające przed kim i w jaki sposób bank centralny powinien rozliczać się z prowadzonej polityki, jakie są jego obowiązki sprawozdawcze i jaki podmiot ma prawa kontrolne. W odróżnieniu od niej odpowiedzialność przedmiotowa określa, za jakie cele bank centralny odpowiada (czyli za co odpowiada).

Podstawowym argumentem wysuwanym w literaturze na rzecz konieczności zagwarantowania odpowiedniego poziomu odpowiedzialności banku centralnego jest to, że musi on podlegać tym samym procedurom legitymizacji swojej działalności co inne podmioty demokratycznego państwa (Briault et al. 1996, Blinder 2001, De Haan et al. 1998). Punktem wyjścia oraz podstawowymi ramami teoretycznymi rozważań były modele, bazujące na niespójności w czasie optymalnych planów. W logice tego modelu mieszczą się kolejne rozwiązania: autonomia – w interpretacji Rogoffa (1985), procedura nadrzędności (Lohman 1992), kontrakt (Walsh 1995). Jak się jednak wydaje, ramy te nie są wystarczające do pełnej analizy problemu autonomii banku centralnego oraz zakresu jego odpowiedzialności. Ograniczenie problemu skłonności władz monetarnych do uzyskiwania przejściowo korzyści w sferze realnej w wyniku niespodzianki inflacyjnej jest pewnym uproszczeniem zagadnienia. Pomija się bowiem szereg możliwych relacji między sferą polityki a domeną bankowości centralnej, które mogą negatywnie wpłynąć na stabilność monetarną. Reguły rządzące polityką, częściowo wynikające z cech współczesnej demokracji, kreują w sferze politycznej zachowania mogące szkodzić efektywnej polityce pieniężnej nie tylko poprzez chęć uzyskania nadzwyczajnych korzyści w sferze realnej. Ważnym problemem są na przykład relacje z finansami publicznymi, w tym możliwość (w nadzwyczajnych sytuacjach) finansowania deficytu nie tylko bezpośrednio, ale także pośrednio – podatkiem inflacyjnym. Nie mówiąc już o tym, że częstokroć działania polityczne nie są ukierunkowane na uzyskanie jakiegokolwiek efektu rzeczywistego, a jedynie na możliwość medialnego zdyskontowania samego działania. Stąd też niektóre propozycje wynikające z rozważań teoretycznych (np. procedura nadrzędności) mogą nie być tak efektywne, jak by to wynikało z modelu.

2. Badania empiryczne nad odpowiedzialnością banku centralnego

Próby empirycznego badania odpowiedzialności podmiotowej narażone są na takie same problemy, jakie wystąpiły w przypadku badań nad autonomią (por. Mangano 1997). Niezbędna jest odpowiednia operacjonalizacja terminu, co do którego zakresu znaczeniowego nie ma pełnej zgody. Pojawia się pewna arbitralność w doborze wyznaczników odpowiedzialności oraz w nadawaniu im wag. Stosuje się zarówno szeroką paletę wyznaczników (np. Bini-Smaghi, Gros 2001), jak i wąską (np. Briault et al. 1996, Mahadeva, Sterne 2000). Poszczególne wyznaczniki raz mogą być uznawane za fundamentalne, a raz pomijane są milczeniem. Arbitralność może pojawić się także przy dokonywaniu oceny, w jakim stopniu dany bank centralny spełnia postulat, wynikający z wyznacznika i jaką

w związku z tym punktację mu przyporządkować. Źródłem danych są zwykle ustawy o bankach centralnych (wyjątek: Mahadeva, Sterne 2000, gdzie źródłem jest ankieta, w której banki między innymi dokonują autoprezentacji i samooceny), stąd nie wszystkie rozwiązania instytucjonalne mogą być uchwytne (na przykład wynikające z ugruntowanej tradycji).

Innym problemem jest to, że nie zawsze także można jednoznacznie stwierdzić, jak zakwalifikować konkretne rozwiązanie instytucjonalne – jako element transparentności, autonomii czy też odpowiedzialności przedmiotowej lub podmiotowej (co ma znaczenie zwłaszcza przy próbach wyznaczania korelacji między tymi wielkościami). Na przykład cechę: „klarowność definicji celu polityki pieniężnej" można zakwalifikować zarówno jako wyznacznik odpowiedzialności (podmiotowej i przedmiotowej), jak i transparentności oraz autonomii. Stąd często odpowiedzialność bywa elementem składowym szerszych wskaźników. Najczęściej problematyka odpowiedzialności łączona jest z transparentnością (Briault et al. 1996, Bini-Smaghi, Gros 2001, De Haan et al. 1998, Eijffinger, Hoeberichts 2000). Łączony bywa również wskaźnik odpowiedzialności i autonomii (Lybek 1999, Gutierrez 2003). Należy jednak uznać, że jakkolwiek powyższe trudności mają znaczący charakter, to nie ma innej drogi badań empirycznych nad odpowiedzialnością jak tworzenie wskaźników agregujących różne jej wyznaczniki.

Wskaźniki odpowiedzialności wykorzystywane są między innymi do międzynarodowych porównań. J. De Haan et al. (1998) podjęli próbę oceny stopnia odpowiedzialności i transparentności banków centralnych kilku państw. Ten sam wskaźnik wykorzystali również S. Eijffinger i M. Hoeberichts (2000). L. Bini-Smaghi i D. Gros (2001) porównali na podstawie 15 wyznaczników zakres transparentności sześciu banków centralnych. Wskaźniki wykorzystywane są także do analizy zależności pomiędzy poszczególnymi elementami ram polityki. Najszersze tego typu badania przeprowadził Bank Anglii (Mahadeva i Sterne 2000). Odpowiedzialność banków centralnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w odróżnieniu na przykład od kwestii niezależności, rzadko bywa przedmiotem odrębnych studiów. Warto wspomnieć opisową analizę E. Hochreiter i T. Kowalskiego (2000), którzy dokonali porównania ram polityki w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, uwzględniając również aspekty odpowiedzialności.

3. Odpowiedzialność a transparentność i autonomia

Nadanie precyzyjnego znaczenia terminowi odpowiedzialność wymaga ustosunkowania się również do co najmniej dwóch innych pojęć: autonomii banku centralnego oraz transparentności. Trudno zwłaszcza odseparować dyskusję na temat odpowiedzialności i transparentności. Chociaż są to, definicyjnie rzecz ujmując,

odrębne koncepcje i mogą być analizowane odrębnie, to trudne jest mówienie o odpowiedzialności bez uwzględniania, przynajmniej niektórych aspektów, transparentności.

Najszerzej transparentność (przejrzystość) polityki pieniężnej rozumiana jest jako dostępność dla zainteresowanych podmiotów wszystkich informacji niezbędnych do wyrobienia sobie opinii o kierunkach polityki pieniężnej oraz kształtowaniu się wielkości monetarnych, w tym zwłaszcza inflacji. Transparentność oznacza, że bank centralny udostępnia szerokiej opinii publicznej i rynkowi wszystkie właściwe informacje o jego mandacie, strategii, ocenach sytuacji i decyzjach w zakresie polityki pieniężnej (EZB 2002b, s. 63). Polityka pieniężna staje się przejrzystsza, gdy obserwatorzy zewnętrzni mają dostęp do informacji niezbędnych do zrozumienia zarówno celów polityki pieniężnej, jak i środków, jakimi bank centralny reaguje na zmiany warunków ekonomicznych. Elementem transparentności są informacje publikowane przez bank centralny, które mają pomóc w zrozumieniu polityki, analizy i prognozy banku centralnego, a także transparentność ram instytucjonalnych polityki (Mahadeva, Sterne 2000, s. 73).

Transparentność może obejmować szereg aspektów działalności banku centralnego. Począwszy od ram instytucjonalnych polityki pieniężnej, w tym celu, poprzez procedury podejmowania decyzji, wykorzystywane narzędzia analityczne oraz wyniki tych analiz (ocena sytuacji, prognozy) aż po wykorzystanie instrumentów oraz efekty polityki. P. Geraats (2001) dokonała klasyfikacji aspektów transparentności polityki pieniężnej w następujący sposób:

- jawność celów polityki pieniężnej, na przykład w postaci celu inflacyjnego (transparentność polityczna),
- ujawnianie danych ekonomicznych, modeli (stanowiących podstawę dokonywanych analiz i podejmowanych decyzji) oraz prognoz dokonywanych przez bank centralny (transparentność ekonomiczna),
- informacje o strategii polityki pieniężnej oraz przebiegu obrad w sprawie polityki pieniężnej, na przykład poprzez publikację protokołów i imiennych wyników głosowania (transparentność procedury),
- informowanie o decyzjach dotyczących polityki pieniężnej, jak zmiany stóp procentowych, informacje o nastawieniu polityki (transparentność polityki),
- przejrzystość implementacji polityki i interwencji rynkowych (transparentność operacyjna).

Transparentność jest warunkiem odpowiedzialności, gdyż monitorować prace banku centralnego oraz poddawać go kontroli można wyłącznie wtedy, gdy dostępne są informacje o polityce pieniężnej. Rola transparentności wzrasta, zwłaszcza jeżeli ważnym elementem odpowiedzialności jest odpowiedzialność wobec opinii publicznej. W takim wypadku jasność co do celów polityki, przejrzystość procedur decyzyjnych, dostępność informacji o skutkach polityki stanowią punkt wyjścia dla możliwości przeprowadzania debaty publicznej. Stąd

większość mierników odpowiedzialności obejmuje również aspekty transparentności. Z punktu widzenia problematyki odpowiedzialności nie wszystkie aspekty transparentności mają równe znaczenie. Zwłaszcza transparentność polityczna, procedury i polityki są w takim przypadku istotne.

Więcej problemów stwarza wskazanie zależności między odpowiedzialnością a autonomią banku centralnego[2]. Z jednej strony można argumentować, że w samej istocie autonomii banku centralnego (rozumianej jako delegowanie części uprawnień władzy wykonawczej na podmiot wolny od politycznych nacisków, ale w ramach istniejącego porządku prawnego, a nie rozumianej, w uproszczeniu, jako dowolność stanowienia i realizacji polityki pieniężnej) leży formułowanie precyzyjnych ram prawnych, w jakich mogą poruszać się poszczególne podmioty (bank centralny, rząd, parlament), a są to również elementy odpowiedzialności i szeroko rozumianej demokratycznej kontroli. Chodzi tutaj zwłaszcza o to, że prawo stanowi podmiot, mający bezpośrednią legitymizację wyborczą, ale także o to, że precyzja regulacji ułatwia ocenę. Na ten aspekt relacji między odpowiedzialnością a autonomią wskazuje szereg autorów (np. Bini-Smaghi, Gros 2001). W badaniach empirycznych ujawnia się to najczęściej brakiem istotnej korelacji między tymi dwiema wielkościami (Mahadeva, Sterne 2000) lub ich aspektami, na przykład precyzją definicji celów polityki pieniężnej (De Haan et al. 1998).

Z drugiej strony stosunkowo łatwo zauważyć, że jeżeli elementami odpowiedzialności uczynić możliwość wpływania przez rząd na interpretację celu polityki pieniężnej, to między tak zdefiniowaną odpowiedzialnością a autonomią banku centralnego muszą wystąpić sprzeczności. Stąd uzyskiwane są ujemne korelacje między tymi wielkościami, zwłaszcza wtedy, gdy we wskaźniku odpowiedzialności uwzględnia się procedurę nadrzędności (Briault et al. 1996; De Haan et al. 1998). Niektórzy autorzy zauważają, że odpowiedzialność uzyskiwana przez transparentność ma pozytywny wpływ na faktyczny stopień niezależności, podczas gdy występowanie procedury nadrzędności zmniejsza faktyczną niezależność banku centralnego (Eijffinger et al. 1998).

Z dotychczasowych badań prezentowanych w literaturze przedmiotu wyłania się zatem bardzo niejednoznaczny obraz. Cechą charakterystyczną jest jednak to, że uzyskane wyniki w znaczącym stopniu uzależnione są od przyjętych definicji. Problemem jest między innymi to, czy za element autonomii uznaje się autonomię w zakresie celu (rozumianą jako prawo do interpretowania i nadawania wartości liczbowej celowi, bez obowiązku przyjmowania instrukcji ze strony rządu lub parlamentu), a za element odpowiedzialności prawo rządu do wpływania na wartość celu. Generalnie im większy nacisk w definicjach, a co za tym idzie w wyznacznikach uwzględnionych we wskaźnikach autonomii i odpowiedzial-

[2]Kwestia autonomii banku centralnego i argumenty na jej rzecz były szeroko dyskutowane w polskiej literaturze przedmiotu (Huterski 2000; Wojtyna 1998).

ności, kładzie się na proces formułowania celu polityki pieniężnej, tym większa jest sprzeczność między tymi pojęciami. Sprzeczność dotyczy jednak wyłącznie tego obszaru (oraz częściowo problemu sankcji). Cała reszta możliwych regulacji w zakresie autonomii i odpowiedzialności jest, w najgorszym przypadku, nawzajem neutralna.

Za autonomią banku centralnego, rozumianą jako rozwiązanie instytucjonalne, którego celem jest odseparowanie prowadzenia polityki pieniężnej od krótkookresowych nacisków, zwłaszcza politycznych związanych ze specyfiką mechanizmów demokracji, oraz wydłużenie horyzontu prowadzenia polityki pieniężnej, przemawiają dobre racje. Mowa o odpowiedzialności banku centralnego (i szerzej o problemie legitymizacji polityki pieniężnej) nie musi oznaczać ukrytej krytyki autonomii. Ocena zakresu odpowiedzialności podmiotowej może uwzględnić przyjęty model niezależności banku centralnego. Za przyjęciem autonomii banku centralnego jako punktu wyjścia rozważań nad odpowiedzialnością przemawiają także inne argumenty. Po pierwsze autonomia jest standardem instytucjonalnym, zwłaszcza w kontynentalnej Europie. Po drugie mowa o odpowiedzialności podmiotowej banku centralnego ma sens wyłącznie wtedy, gdy posiada on autonomię. Gdyby podlegał rządowi, wówczas rząd a nie bank centralny musiałby spełniać wymagania, wynikające z odpowiedzialności podmiotowej.

4. Zakres odpowiedzialności przedmiotowej

Odpowiedzialność przedmiotowa określa zakres kompetencji banku centralnego (w zakresie polityki pieniężnej). Jej istotą jest zatem w miarę precyzyjne, a jednocześnie dające niezbędną elastyczność, sformułowanie celu lub celów, które bank centralny ma realizować.

Do wyznaczników odpowiedzialność przedmiotowej można zaliczyć:

- określenie ustawowe celu lub celów polityki pieniężnej,
- określenie hierarchii celów, w przypadku występowania kilku celów,
- określenie kiedy i w jaki sposób ma być realizowany cel niższy w hierarchii, lub sprecyzowane procedury określenia,
- określenie wskaźnika, którym mierzona jest wartość celu,
- kwantyfikacja celu,
- określenie dopuszczalnego marginesu odchyleń od celu,
- określenie szoków, które są akomodowane.

Przyjmuje się, że najlepsze rozwiązanie jest wówczas, gdy wyznaczniki odpowiedzialności przedmiotowej są określone ustawą, ewentualnie gdy akt prawny wyraźnie precyzuje procedurę, która w danym wypadku ma być zastosowana. Jeżeli tego brak, to badaniu podlega kwestia, czy istnieje tradycja lub samo

zobowiązanie się jakiegoś podmiotu, w obydwu przypadkach musi mieć to charakter *explicite*, a nie domniemany.

Wyznaczniki obejmują precyzję określenia celu, ale nie podmioty, które mogą to czynić. Ta druga kwestia, chociaż istotna, jest raczej przedmiotem rozważań, dotyczących autonomii banku centralnego (a zwłaszcza tego, czy obejmuje ona także autonomię w zakresie celu). Spektrum możliwych rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie obejmuje: pozostawienie decyzji w zakresie celu finalnego wyłącznie bankowi centralnemu, ogólna definicja celu finalnego w ustawie bez dokonywania interpretacji, ogólna definicja w ustawie i interpretacja banku centralnego, ogólna definicja w ustawie i wspólne ustalenie interpretacji celu finalnego przez bank centralny i rząd, ogólna definicja w ustawie i interpretacja rządu, pełna władza dyskrecjonalna rządu. Pierwsza i ostatnia możliwość są rzadko stosowane w krajach o gospodarce rynkowej. Generalną zasadą jest zwykle, że w sposób ogólny cel finalny określony jest w prawie (konstytucja, ustawa) i podlega dalszej interpretacji.

Jeżeli ustawa określa więcej niż jeden cel finalny polityki pieniężnej, za właściwsze rozwiązanie należy przyjąć wyraźne określenie ich hierarchii, gdyż określenie wielu równorzędnych celów, między którymi może dochodzić do sprzeczności (na przykład w krótkim okresie) może prowadzić do niepewności co do tego, jaki cel bank centralny ma faktycznie realizować. Za właściwe należałoby uznać – jeżeli cel drugi (i następne) w hierarchii nie ma być jedynie martwym zapisem – określenie kiedy i w jaki sposób ma one być realizowane. Takiego zapisu nie ma w żadnej (o ile mi wiadomo) ustawie o banku centralnym. Co więcej definicja celu drugiego w kolejności jest często bardzo nieprecyzyjna (najczęściej jako wspieranie polityki gospodarczej). Hierarchia celów bywa przedmiotem interpretacji ze strony banku centralnego, który uznaje, że utrzymywanie stabilnych cen jest wkładem, jaki polityka pieniężna może wnieść do ogólnej polityki gospodarczej i wspierania wzrostu gospodarczego. Tak interpretuje cel Europejskiego Banku Centralnego jego prezes w przesłuchaniach przed Parlamentem Europejskim (EZB 2002c, s. 180).

Dla precyzyjności zdefiniowania zakresu odpowiedzialności przedmiotowej niezwykle ważne jest określenie wskaźnika, w którym wartość zmiennej będącej celem będzie wyrażana. Standardowo w przypadku inflacji wskaźnikiem tym jest CPI. Bywa on jednak modyfikowany poprzez wyłączenie różnych kategorii cen (inflacja bazowa i netto). Kwantyfikacja zwykle następuje w postaci przedziału, w jakim faktyczna wartość ma się znaleźć (np. inflacja w przedziale od 1% do 3%). Możliwe jest także *explicite* określenie szoków, które polityka pieniężna może akomodować, co oznacza pewien zakres wyłączenia z odpowiedzialności za określony cel polityki pieniężnej. Takim wyłączeniem jest również procedura rewizji celu, w trakcie jego realizacji.

5. Zakres odpowiedzialności podmiotowej

Przy rozpatrywaniu struktury problemu odpowiedzialności podmiotowej banku centralnego użyteczne jest zadanie trzech pytań porządkujących. Pierwszym problemem jest, kto podlega procedurze odpowiedzialności podmiotowej. Odpowiedź jest stosunkowo oczywista – są to organy banku centralnego, podejmujące decyzje o polityce pieniężnej. Kwestią sporną może być jedynie to, czy odpowiedzialność ma charakter indywidualny czy też kolektywny.

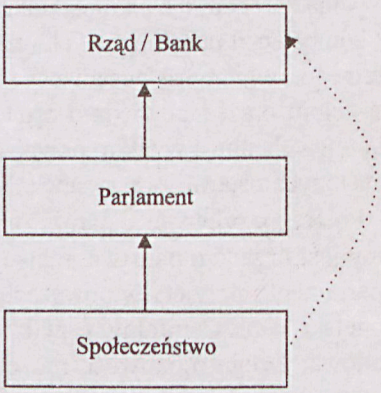
Istotna wydaje się odpowiedź na pytanie, wobec kogo ponosi się odpowiedzialność, a zatem kto ma prawo oceny i ewentualnie nakładania sankcji. Jeżeli przyjąć, że problem ten można rozważać w strukturze mocodawca-pełnomocnik, to pytaniem jest, kto pełni rolę mocodawcy. Należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy rząd deleguje część swoich uprawnień na bank centralny, czy też parlament dokonuje rozdziału uprawnień władzy wykonawczej na dwa podmioty? Jest to kwestia z zakresu prawa konstytucyjnego oraz filozofii polityki, której nie można tutaj rozstrzygnąć. Można spróbować jednak wyodrębnić trzy podstawowe modele relacji banku centralnego z władzami publicznymi. Gdy bank centralny jest w pełni podporządkowany rządowi, nie występuje kwestia odpowiedzialności banku centralnego, a jedynie kwestia odpowiedzialności rządu (por. rysunek 1). W drugim modelu rząd przekazuje część swoich uprawnień bankowi centralnemu, czego wyrazem jest podpisanie odpowiedniego porozumienia między obydwoma podmiotami obejmującego między innymi określenie celów oraz sankcji za brak ich realizacji (por. rysunek 2). W modelu zakładającym pełną autonomię banku centralnego parlament, jako ustawodawca, określa zakres kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej, w tym cele banku centralnego. W ramach posiadanej autonomii bank centralny nadaje wartość liczbową celom oraz odpowiednio prowadzi politykę pieniężną. Odpowiedzialność podmiotowa obejmuje w takim przypadku ocenę realizacji przez bank centralny zadań określonych ustawą (por. rysunek 3).

Można uznać, że w Polsce przyjęto tę ostatnią możliwość (z konstytucji wynika, że bank centralny jest organem państwa, mającym swój zakres kompetencji, określony przez parlament i przyjęty w powszechnym referendum). Analogiczny status ma Europejski Bank Centralny, przy czym tutaj źródłem prawa jest umowa międzynarodowa. Druga możliwość może dotyczyć, ewentualnie, modelu kontraktowego. Nowozelandzkie Policy Target Agreement (PTA) można interpretować jako delegację uprawnień rządu na bank centralny.

Trzecią niezwykle ważną kwestią jest sposób, w jaki odpowiedzialność podmiotowa ma być wykonywana, a zatem odpowiednie jej procedury. Odpowiedzialnym można być wyłącznie za faktyczne działania, zatem one oraz ich skutki muszą podlegać ocenie. Znaczącym utrudnieniem w przypadku polityki pieniężnej jest przede wszystkim jej długoterminowa efektywność, występowanie opóźnień czasowych. Oznacza to, że niezwykle trudna jest bieżąca ocena skutków polityki.

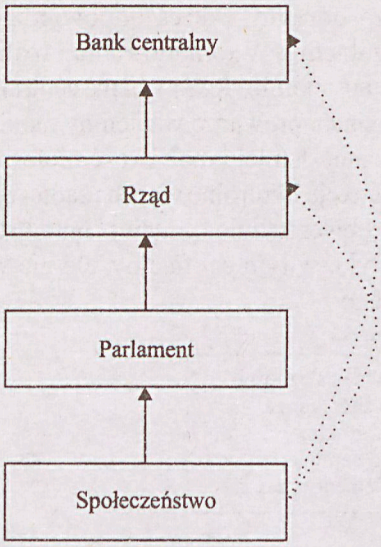
Odpowiedzialność podmiotowa musi zatem obejmować nie tylko ocenę skutków w odpowiedniej perspektywie czasowej, ale także bieżącą transparentność, zwłaszcza w zakresie podejmowanych decyzji. Do minimalnego zakresu odpowiedzialności podmiotowej należałoby zaliczyć składanie sprawozdań w parlamencie, który musi mieć prawo dyskusji nad sprawozdaniem, przesłuchania w komisjach parlamentarnych oraz dostępność informacji o podejmowanych decyzjach. Trudniejszą kwestią są sankcje za ewentualne błędy w realizowanej polityce pieniężnej. Procedury w tym zakresie nie powinny ograniczać autonomii, ale jednocześnie ich efektywne istnienie wydaje się niezbędnym elementem odpowiedzialności.

Przyjęte poniżej wyznaczniki odpowiedzialności podmiotowej wynikają z powyższego określenia pojęcia odpowiedzialności. Odpowiedzialność podmiotowa ma charakter *ex post*, dotyczy zatem oceny działań i ich skutków. W związku z długimi opóźnieniami czasowymi obserwowania skutków polityki pieniężnej odpowiedzialność podmiotowa banku centralnego musi być uzupełniona o elementy transparentności (zwłaszcza w zakresie procedury). Wyznaczniki obejmują zatem wyłącznie przejrzystość decyzji oraz mechanizmy kontrolne, a nie problem formułowania założeń polityki pieniężnej. Kontrola nie może obejmować tworzenia wskaźników, bo wtedy może stać się przedmiotem politycznych przetargów. Założenia polityki przyjmuje się jako dane (chociaż kwestia ich tworzenia jest sama w sobie interesująca) i będące elementem odpowiedzialności przedmiotowej. Za podmiot, wobec którego odpowiedzialność podmiotowa ma być realizowana, uznano parlament oraz generalnie społeczeństwo.



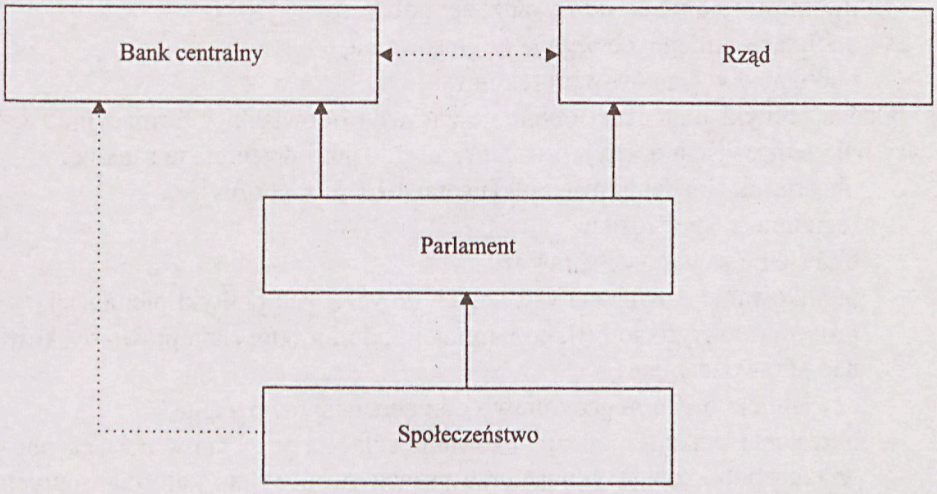
Rys. 1. Pełna zależność banku centralnego od rządu

Bank centralny realizuje zalecenia rządu (brak autonomii). Odpowiedzialność za realizowaną politykę ponosi rząd, który jest kontrolowany przez parlament (monitoring, dyskusja, sankcje głównie o charakterze politycznym). Parlament wyznacza również część ram polityki. Pośrednio rząd monitorowany jest również przez społeczeństwo.



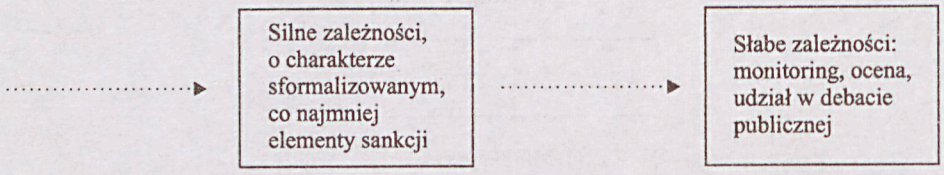
Rys. 2. Model kontraktowy

Rząd zawiera z bankiem centralnym umowę, dotyczącą prowadzenia polityki pieniężnej, w której wyznaczone są m.in. cele i ewentualne sankcje. Rząd odpowiedzialny jest przed parlamentem. Realizując politykę, bank centralny posiada autonomię (operacyjną). Parlament może prowadzić monitoring i uczestniczyć w debacie, podobnie jak społeczeństwo. Parlament, jako organ ustawodawczy, wyznacza część ram polityki, w tym cel finalny.



Rys. 3. Autonomiczny bank centralny

Parlament wyznacza odrębny zakres odpowiedzialności przedmiotowej rządowi i bankowi centralnemu. W formułowaniu i realizacji polityki pieniężnej bank centralny posiada autonomię. Rząd i bank centralny wzajemnie się informują o podjętych działaniach, prowadzą wzajemny monitoring i ocenę oraz biorą udział w debacie publicznej. Istnieje możliwość nieformalnej koordynacji działań. Parlament spełnia funkcje kontrolne wobec rządu i banku centralnego (monitoring, dyskusja, ocena i ewentualnie sankcje). Jako ustawodawca określa również niektóre ramy polityki, w tym cel finalny, ale nie wpływa bezpośrednio na decyzje banku centralnego.



Odpowiedzialność podmiotowa obejmuje przejrzystość podjętych decyzji oraz procedury oceny sposobu i skutków prowadzonej polityki pieniężnej.

Przejrzystość podjętych decyzji może obejmować:

- publiczne ogłaszanie podjętych decyzji,
- ogłaszanie decyzji wraz z wyjaśnianiem motywów jej podjęcia,
- czynienie tego także w przypadku, gdy decyzje dotyczą pozostawienia bez zmian parametrów polityki,
- odpowiedzi na zapytania ze strony parlamentu,
- przesłuchania w parlamencie,
- informowanie rządu o prowadzonej polityce,
- publikację imiennych wyników głosowania,
- publikację wyciągów z protokołów.

Ocena polityki pieniężnej obejmuje zarówno obowiązki informacyjne (będące punktem wyjścia oceny), procedury oceny, jak i ewentualne sankcje:

- obowiązek składania pisemnych sprawozdań (raportów),
- regularność sprawozdań,
- określenie zawartości sprawozdań,
- publikowanie danych statystycznych dotyczących polityki pieniężnej,
- procedura weryfikacji (tj. co najmniej podmiot, który ma prawo dyskusji nad sprawozdaniem),
- czy istnieje organ mający prawo odrzucenia sprawozdania,
- określenie sankcji za niezrealizowanie celu, na przykład w postaci: obowiązku publicznego wyjaśnienia przyczyn odchyleń, kar finansowych automatycznych, na przykład w postaci nominalnie zdefiniowanego budżetu, kar finansowych nakładanych przez podmiot kontrolujący, usunięcia ze stanowiska.

Odpowiedzialność podmiotowa i transparentność (bez względu na to jak definiowana) nie powinny być pozostawione dyskrecjonalnym decyzjom banku centralnego, a wynikać z porządku prawnego (Eijffinger, Hoeberichts 2000, s. 3). Banki centralne wykraczają często poza formalne obowiązki, ich zakres odpowiedzialności i transparentności jest szerszy niż wynika z zapisów prawnych, co świadczy o tym, że kierownictwa doceniają wagę legitymizacji, nie może to umniejszać jednak oceny ewentualnych słabości ustawodawstwa.

6. Odpowiedzialność podmiotowa w sześciu krajach Europy Środkowej

Porównania zakresu odpowiedzialności podmiotowej banków centralnych Bułgarii, Czech, Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier dokonano w grudniu 2002 roku. Punktem wyjścia była analiza ustawodawstwa, a zwłaszcza: ustawy o Narodowym Banku Bułgarii z 1997 roku, ustawy o Narodowym Banku Czech, po nowelizacji z roku 2002 przywracającej autonomię w zakresie celu, Narodowym Banku Polski z roku 1997, ustawy o Narodowym Banku Rumunii z roku 1998, ustawy o Narodowym Banku Słowacji z roku 1992 oraz ustawy o Narodowym Banku Węgier z roku 2001. Każdorazowo uwzględnione są kolejne nowelizacje ustaw (jeżeli takowe były). Uzupełniające dane, dotyczące praktyki działalności banków, zyskano z oficjalnych dokumentów banków centralnych (założenia polityki, raporty) i ich stron internetowych.

Generalnie rzecz ujmując, odpowiedzialność przedmiotowa sześciu banków centralnych określona jest w ten sam sposób (por. tabela 1). Zapisy ustawowe nakładają na bank centralny obowiązek utrzymywania stabilności cen. W czterech przypadkach definiowana jest hierarchia celów (z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii), przy czym żaden dokument rangi źródła prawa nie określa kiedy i w jaki sposób ma być realizowany cel niższy w hierarchii. Zwykle przyjmuje się, że realizacja celu podstawowego jest wkładem banku centralnego w realizację pozostałych celów – stwierdzenia takie znajdują się w dokumentach banku lub w wypowiedziach kierownictwa. Wyjątek w zakresie wyznaczania celów polityki stanowi Narodowy Bank Rumunii. Jak wynika z dokumentów banku (m.in. założenia polityki na rok 2002) w rzeczywistości uwzględnia on więcej celów, niż wynika to z definicji ustawowej, traktując je równorzędnie.

W przypadku czterech banków (Czechy, Polska, Słowacja i Węgry) cel polityki interpretowany jest przez bank centralny. Wartość liczbowa celu jest zmienna ze względu na trwający proces dezinflacji (powoli dobiegający końca) i podawana w postaci przedziału (+/– 1 punkt procentowy wokół środka przedziału). Podstawowym wskaźnikiem jest CPI, przy czym w Czechach i na Słowacji cel kwantyfikowany jest równolegle przy wykorzystaniu mierników inflacji

Tabela 1. Odpowiedzialność przedmiotowa sześciu banków centralnych Europy Środkowej

Wyznacznik odpowiedzialności	Narodowy Bank Bułgarii	Narodowy Bank Czech	Narodowy Bank Polski	Narodowy Bank Rumuni	Narodowy Bank Słowacji	Narodowy Bank Węgier
Określenie celu lub celów polityki pieniężnej	wkład w utrzymanie stabilności narodowej waluty	podstawowy cel – utrzymanie stabilności cen	podstawowy cel – utrzymanie stabilnego poziomu cen	stabilność waluty narodowej w celu stabilizacji cen	podstawowy cel – utrzymanie stabilności cen	podstawowy cel – uzyskanie i utrzymanie stabilności cen
Określenie hierarchii celów	rada waluty – emisja pieniądza uzależniona od posiadanych zasobów euro i sztywny kurs determinują inflację	bez szkody dla celu podstawowego – wspieranie ogólnej polityki gospodarczej rządu zmierzającej do zrównoważonego wzrostu	bez ograniczenia podstawowego celu – wspieranie polityki gospodarczej rządu	brak, *de facto* równorzędne cele dotyczące inflacji i innych zmiennych (w tym PKB)	uwzględniając cel podstawowy – wspieranie ogólnej polityki gospodarczej rządu	bez szkody dla celu podstawowego – wspieranie ogólnej polityki gospodarczej rządu
Określenie wskaźnika, którym mierzona jest wartość celu	kurs lewa względem euro	*CPI / inflacja netto*	*CPI*	*CPI*	*CPI / inflacja bazowa / inflacja netto*	*CPI*
Kwantyfikacja celu	1 euro = 1,9558 lewa (do 1.01.1999 1 DM = 1 lew)	*zmienna CPI: 2 - 4% (do 2005) netto 1 - 3% (do 2005)*	*zmienna 3% (2003) 2,5% (po 2003)*	22% (*2002*)	*CPI: 7,7 - 9,7% (2003) bazowa: 2,7 - 5% netto: 2,9 - 4,5%*	*4,5% (2002) 3,5% (2004)*

Określenie dopuszczalnego marginesu odchyleń od celu		*+/– 1 punkt procentowy wokół środka przedziału*	*+/– 1 punkt procentowy wokół celu*	nie	*+/– 1 punkt procentowy wokół środka przedziału*	*+/– 1 punkt procentowy wokół celu*
Określenie szoków, które są akomodowane		*tak, katalog sześciu typów szoku, w tym m.in. zmiany cen światowych, podatków pośrednich, katastrofy naturalne*	nie	nie	nie	nie
Określenie podmiotu odpowiedzialnego za interpretację celu (informacyjnie)	ustawowa	bank centralny (od 2002)	bank centralny	bank centralny współdziałający z rządem w realizacji Rumuńskiej Średnioterminowej Strategii Gospodarczej	bank centralny	bank centralny
Inne (informacyjnie)						pasmo wahań dla forinta (1 euro = = 276,1 forinta; +/– 15%)

Kursywą zaznaczono działania niewynikające z odpowiedniej ustawy.

Tabela 2. Odpowiedzialność podmiotowa sześciu banków centralnych Europy Środkowej

Wyznacznik odpowiedzialności	Narodowy Bank Bułgarii	Narodowy Bank Czech	Narodowy Bank Polski	Narodowy Bank Rumunii	Narodowy Bank Słowacji	Narodowy Bank Węgier
Publiczne ogłaszanie podjętych decyzji	rada waluty – ograniczona możliwość podejmowania dyskrecjonalnych decyzji	*konferencja i informacja prasowa*	obowiązek publikacji uchwał w Monitorze Polskim, wysokość stóp procentowych w Dzienniku Ustaw, *konferencja i informacja prasowa*	brak danych	obowiązek publikacji zaaprobowanych zmian w polityce pieniężnej (forma nieokreślona), *konferencja i informacja prasowa*	obowiązek publikacji stopy bazowej w oficjalnym biuletynie, *konferencja i informacja prasowa*
Odpowiedzi na zapytania ze strony parlamentu	tak	Nadzwyczajny raport na każdy wniosek parlamentu		*tak*	tak	obowiązek udzielania informacji na każdy wniosek parlamentu
Przesłuchania w parlamencie	tak	tak	*tak*	*tak*	*dwa razy w roku i na każde żądanie*	obowiązek sprawozdawania przez prezesa raz na rok, *przesłuchania na każdy wniosek*
Informowanie rządu o prowadzonej polityce	tak	tak	tak, informacje o bilansie płatniczym, roczne należności i zobowiązania płatnicze państwa, założenia polityki pieniężnej oraz projekty założeń	tak, współpraca z władzami publicznymi w realizacji swoich celów	tak	tak, w tym na każde żądanie raport o sytuacji monetarnej, miesięczna, informacja o złocie i rezerwach walutowych
Publikację imiennych wyników głosowania			w ciągu sześciu tygodni do trzech miesięcy			

Publikację wyciągów z protokołów		*po każdym spotkaniu decyzyjnym (ostatnie w miesiącu)*			rada banku może podjąć decyzję o publikacji konkluzji ze spotkań, nie są publikowane	
Obowiązek składania pisemnych sprawozdań (raportów)	raporty dla parlamentu	raport o sytuacji monetarnej dla, parlamentu, roczny raport finansowy, roczny raport o sytuacji monetarnej, obowiązek informowania opinii publicznej o sytuacji monetarnej (bez sprecyzowania formy)	sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej dla parlamentu, raport finansowy	raporty dla parlamentu, raporty o bilansie płatniczym, raporty o sytuacji monetarnej, inne	raport o sytuacji monetarnej dla parlamentu, roczny raport o sytuacji monetarnej dla parlamentu, roczny raport finansowy, obowiązek publikacji informacji o sytuacji monetarnej	raport o działaniach i polityce pieniężnej NBH dla parlamentu, raport o sytuacji monetarnej
Regularność sprawozdań	raport roczny, raport półroczny, biuletyny miesięczne	dwa razy w roku raport o sytuacji monetarnej dla parlamentu, raz w roku raport finansowy, raz w roku raport o sytuacji monetarnej, raz na trzy miesiące informowanie o sytuacji monetarnej opinii publicznej (bez sprecyzowania formy)	raz w roku sprawozdanie z działalności, *cztery razy w roku raport o inflacji*	roczny, miesięczny biuletyn	dwa razy w roku raport o sytuacji monetarnej, raz w roku raport roczny o sytuacji monetarnej, raz w roku raport o sytuacji finansowej, raz na 3 miesiące publikowanie informacji o sytuacji monetarnej (*publikowana raz w miesiącu*)	raz w roku raport dla parlamentu, raz na trzy miesiące raport o sytuacji monetarnej (*publikowana raz w miesiącu*), *dwa razy w roku raport o stabilności finansowej, cztery razy raport o inflacji*
Określenie zawartości sprawozdań		parlament ma prawo określić zawartość raportu	określona częściowo zawartość raportu finansowego	parlament określa zawartość raportów		

Publikowanie danych statystycznych dotyczących polityki pieniężnej		tak, regularna, zgodna z kalendarzem	tak, regularna, zgodna z kalendarzem		obowiązek publikacji raz w roku podstawowych danych dotyczących sytuacji monetarnej na Słowacji, *publikacja regularna, zgodna z kalendarzem*	obowiązek publikacji wszystkich ważnych informacji związanych z systemem bankowym oraz sytuacją finansową kraju, *tak, regularna, zgodna z kalendarzem*
Procedura weryfikacji (tj. co najmniej podmiot, który ma prawo dyskusji nad sprawozdaniem)	parlament	parlament (dyskusja, wnioskowanie o poprawienie)	dyskusja (parlament)	parlament	parlament dyskutuje nad raportem	dyskusja (parlament)
Czy istnieje organ, mający prawo odrzucenia sprawozdania		parlament ma prawo przyjęcia raportu o sytuacji monetarnej lub wnioskowania o jego poprawienie, parlament ma prawo odrzucenia raportu finansowego i wnioskowania o jego poprawienie			parlament może poprosić o wyjaśnienia lub uzupełnienia związane z raportem finansowym	
Określenie sankcji za niezrealizowanie celu		rewizja raportu o sytuacji monetarnej lub raportu finansowego zgodnie z życzeniem parlamentu w ciągu sześciu tygodni			obowiązek uzupełnienia raportu finansowego,	

Kursywą zaznaczono działania niewynikające z odpowiedniej ustawy.

bazowej i netto. W Rumuni równolegle podawane są wartości liczbowe celu inflacji (punktowo, w roku 2002 – 22%) oraz innych zmiennych, zgodnie z programem opracowanym przez rząd.

Osobnego potraktowania wymaga przypadek Bułgarii. Po dramatycznym kryzysie gospodarczym w roku 1996 w Bułgarii zdecydowano się na radykalne reformy instytucjonalne, w tym stworzenie nowych ram instytucjonalnych dla polityki pieniężnej i kursowej. W sytuacji zupełnej destabilizacji monetarnej w Bułgarii w połowie 1997 roku dokonano reformy Bułgarskiego Banku Narodowego i ustanowiono izbę walutową (*currency board*). Reżim ten polega na uzależnieniu emisji pieniądza (bazy monetarnej) od posiadanych zasobów waluty zagranicznej wobec której stosowany jest kurs sztywny. Kurs względem marki niemieckiej zapisano w ustawie. Od 1 stycznia 1999 roku kurs wyrażany jest w euro i wynosi 1 euro = 1,9558 lewów (Miller, Petranov 2001). Izba walutowa stanowi jedno z nielicznych rozwiązań instytucjonalnych, które niemal w pełni automatyzuje politykę pieniężną, a tym samym ogranicza niemal do minimum kwestię odpowiedzialności banku centralnego (zarówno przedmiotową, jak i podmiotową). Reakcje banku centralnego są w zasadzie mechaniczne i uzależnione od sytuacji w bilansie płatniczym kraju, a inflacja ma charakter wynikowy i uzależniony od inflacji w strefie euro oraz aspektów strukturalnych. Odpowiedzialność może obejmować zatem wyłącznie problem tworzenia podstaw prawnych, a nie kwestię takich czy innych decyzji banku centralnego.

W przypadku pozostałych banków centralnych generalnie rzecz ujmując, ustawy nakazują jakąś formę publicznego ogłaszania decyzji. W praktyce dominującą formą jest upublicznianie decyzji dotyczących polityki pieniężnej na konferencjach prasowych i publikacja odpowiedniej informacji prasowej. Zwykle jednocześnie prezentowane są, w skrótowej formie, wyjaśnienia motywów podjętych działań. W Republice Czeskiej wyjaśnienia przyjmują formę podawania do opinii publicznej wyciągów z protokołu (po upływie kilkunastu dni).

Także w przypadku innych obowiązków informacyjnych brak znaczących różnic między bankami centralnymi analizowanych krajów. Wszystkie mają ustawowy obowiązek informowania rządu o swoich poczynaniach. Wszystkie również zobowiązane są do publikowania co najmniej raportu rocznego, a w większości przypadków również innych, uzupełniających raportów. Liczba, rodzaj i regularność raportów publikowanych w rzeczywistości może odbiegać od ustawowych wymagań, gdyż zwykle banki wychodzą poza regulacje ustawowe. Oprócz raportów i sprawozdań rocznych przygotowywane są raporty kwartalne (NBP) lub miesięczne (Narodowy Bank Słowacji, Narodowy Bank Węgier). Żadna ustawa nie określa jednak zawartości raportów. Jedynie w przypadku Czech parlament ma prawo określić, jakie informacje mają być zamieszczone w przekazywanych sprawozdaniach. Mimo że zawartość sprawozdania nie jest sformalizowana, to nie można uznać ją za zupełnie dowolną. Częściowo wynika z innych źródeł, w tym m.in. z przyjętej praktyki, a częściowo z wymagań MFW,

a zwłaszcza w związku z *Kodeksem dobrych praktyk w zakresie transparentności polityki pieniężnej*, między innymi pkt 2.4 (IMF 1999).

Wszystkie banki publikują zarówno w wersji tradycyjnej, jak i elektronicznej, podstawowe dane statystyczne, dotyczące problematyki pieniężnej, a często również inne dane makroekonomiczne. Publikowane są również dane, dotyczące sektora bankowego i rynków finansowych. Podstawowy zakres publikowanych danych wynika z regulacji MFW i jest tym samym identyczny dla wszystkich banków. W pozostałych przypadkach rodzaj i zakres czasowy upublicznianych danych mocno się różnią, ale generalnie można uznać, że wypełnione są obowiązki publikacji danych statystycznych.

Znaczące różnice występują w zakresie transparentności procedury. Jedynie Narodowy Bank Polski publikuje imienne wyniki głosowania nad wnioskami o zmianę podstawowych stóp procentowych. Pozostałe banki nie są do tego zobowiązane i tego nie czynią. Wyciągi z protokołów z ostatniego posiedzenia kierownictwa w miesiącu publikuje jedynie Narodowy Bank Czech. Narodowy Bank Słowacji może, zgodnie z zapisem ustawowym, to czynić, ale jak na razie nie zdecydował się na taki krok. Narodowy Bank Węgier i Narodowy Bank Słowacji nie publikują ani wyników głosowań, ani wyciągów z protokołów, podobnie jak Europejski Bank Centralny.

Również relacje z parlamentem są, w wielu aspektach, zróżnicowane. Ustawy i praktyka wszystkich analizowanych krajów przewidują prezentację raportu rocznego na forum parlamentu oraz dyskusję nad nim. Ustawowe regulacje w przypadku Czech i Węgier zobowiązują jednak kierownictwo banku centralnego, prócz regularnego informowania parlamentu w związku z prezentacją raportu rocznego, do udzielania informacji i występowania przed parlamentem na każde żądania. Ustawa o NBP nie zawiera regulacji w tym zakresie i generalnie odbiega w tym obszarze od innych analizowanych ustaw. Praktyka relacji bank centralny – parlament w badanych krajach Europy Środkowej jest mniej zróżnicowana.

W analizowanych krajach niewielką wagę przywiązuje się do kwestii sankcji. Pewne elementy sankcji zawarte są jedynie w ustawach czeskiej i słowackiej. Obydwie przewidują, że parlament może się zwrócić się o poprawienie lub uzupełnienie raportu banku centralnego. W Czechach bank centralny ma sześć tygodni na przedstawienie poprawionej wersji. Regulacje ustawowe w analizowanych krajach nie przewidują konieczności wyjaśniania przyczyn odchyleń od założonego celu (chociaż mogą się one pojawiać w relacjach z parlamentem, wypowiedziach nieformalnych członków kierownictwa oraz w publikacjach banku) lub kar finansowych. Z pewnością na kwestię sankcji silnie wpłynął przyjęty model autonomii banku centralnego, zwłaszcza jego aspekty personalne.

Zakończenie

W podstawowym zakresie regulacje i praktyka odpowiedzialności podmiotowej w sześciu krajach Europy Środkowej są identyczne. Odpowiedzialność budowana jest przede wszystkim na obowiązkach informacyjnych wobec opinii publicznej, parlamentu i rządu. Regułą jest publiczne ogłaszanie podjętych decyzji, informowanie rządu o prowadzonej polityce oraz przygotowywanie raportów dla parlamentu. Co prawda szczegółowa forma realizacji obowiązków informacyjnych może być różna (częstotliwość i rodzaj raportów, szczegółowość danych statystycznych itp.), ale ich podstawowy zakres jest identyczny. Szczególne miejsce zajmuje przypadek Bułgarii. Izba walutowa ogranicza bowiem, ze względu na niemal pełną automatyzację polityki pieniężnej, problem odpowiedzialności (zwłaszcza podmiotowej) do minimum. W przypadku odpowiedzialności przedmiotowej regulacje czterech krajów są podobne (Czech, Polski, Słowacji i Węgier). Zdefiniowana jest hierarchia celów a interpretacja powierzona bankowi centralnemu. W Rumunii realizowanych jest kilka równorzędnych celów uzgadnianych z rządem. W Bułgarii stabilność monetarna uzyskiwana jest za pośrednictwem izby walutowej, której kotwicą jest zapisany w ustawie kurs lewa do euro.

Chociaż kwestie dotyczące odpowiedzialności podmiotowej i transparentności nie są tak precyzyjnie określane przez prawo unijne jak autonomia banku centralnego, to praktyka w tym zakresie banków centralnych analizowanych krajów naszego regionu zbliżona jest do działań Europejskiego Banku Centralnego. Po części można to uznać za pośredni wynik regulacji w zakresie autonomii, przyjętych w pierwszym okresie transformacji, a następnie dookreślanych w ramach przejmowania dorobku prawnego Unii Europejskiej, ale w części nie wynika to z żadnych zobowiązań formalnych. Publikacja wyników głosowania lub wyciągów z protokołów nie jest sprzeczna z prawem europejskim – chociaż EBC tego nie czyni. Jedynie w dwóch przypadkach banki centralne naszego regionu wyróżniają się na korzyść. Narodowy Bank Polski publikuje informacje o stanowisku poszczególnych członków Rady Polityki Pieniężnej w głosowaniach, a Czeski Bank Narodowy publikuje wyciągi z protokołów obrad kierownictwa.

Wzmocnienie odpowiedzialności podmiotowej banków centralnych mogłoby pójść w dwóch kierunkach. Po pierwsze możliwe jest wzmocnienie dialogu z parlamentami. Nawet w przypadku EBC i Parlamentu Europejskiego rozwiązania w tym zakresie wydają się ciekawsze. Prezes EBC regularnie (co najmniej raz w kwartale) staje przed odpowiednią komisją parlamentarną, a każdorazowe przesłuchanie poprzedzone jest zasięgnięciem przez Parlament opinii u wybitnych ekspertów w dziedzinie polityki pieniężnej, opinie te stają się podstawą dalszej dyskusji. Opinie oraz tekst dyskusji upubliczniane są na stronach internetowych parlamentu. Co prawda działania Parlamentu, ze względu na niezależność

EBC, nie mogą być powiązane z żadną formalną sankcją, jednak stanowią istotny element monitoringu działań banku centralnego. Wzmocnienie dialogu z parlamentem w krajach Europy Środkowej wymagałoby stworzenia odpowiednich ram dyskusji, tak aby koncentrowała się ona na aspektach merytorycznych. Elementem takiego dialogu mogłoby być również formalne zobowiązanie banku do wyjaśnienia przyczyn odchyleń od przyjętego celu[3]. Obydwa te rozwiązania nie są sprzeczne z przyjętą formułą autonomii banku centralnego. Co więcej, zwłaszcza w przypadku pierwszego z nich, nie byłaby konieczna nowelizacja ustawy o NBP, a jedynie wypracowanie „dobrej praktyki".

Drugim rozwiązaniem, trudniejszym i prawdopodobnie bardziej kontrowersyjnym, byłoby powołanie odrębnego, autonomicznego podmiotu, mającego prawa kontrolne wobec działań banku centralnego. Tym samym z jednej strony istniałaby efektywna procedura kontrolna, z drugiej mógłby zostać zachowany szeroki zakres autonomii. Podmiot taki proponowany był już w dyskusjach nad ramami polityki pieniężnej EBC. Oprócz innych kwestii dyskusyjnych (m.in. mnożenia bytów ponad potrzebę), w przypadku krajów naszego regionu, wątpliwe jest, czy warto dokonywać tak znaczącej reformy instytucjonalnej na okres kilku lat, jakie (prawdopodobnie) pozostały do przystąpienia do strefy euro.

Literatura

Act LVIII of 2001 on the National Bank of Hungary.

Act of the National Council of the Slovak Republic nr 566/1992 on the National Bank of Slovakia.

Bini-Smaghi, L., Gros, D. (2001), *Is the ECB Sufficiently Accountable and Transparent?* CEPS Working Dokument, nr 169.

Blackburn, K., Christensen, M. (1989), *Monetary Policy and Policy Credibility: Theory and Evidence*, Journal of Economic Literature, vol. 27, nr 1, s. 1- 47.

Blinder, A. (2001), *Bankowość centralna w teorii i praktyce*, CeDeWu, Warszawa.

Bofinger, P., Reischle, J., Schaechter, A. (1996), *Geldpolitik*, Verlag Vahlen, München.

Briault, C., Haldane, A., King, M. (1996), *Independence and Accountability*, Bank of England Working Paper.

Buiter, W. (1999), *Alice in Euroland*, Centre of Economic Performance Discussion Papers, nr 0423.

Czech National Council Act No. 6/1993 of 17 December 1992 on the Czech National Bank (in force as from 1 May 2002).

[3] A. Wojtyna zaproponował wprowadzenie instytucji listu, w którym kierownictwo NBP miałoby obowiązek wyjaśniać przyczyny nieosiągnięcia celu inflacyjnego (Wojtyna 2002).

De Haan, J., Amtenbrink, F., Eijffinger, S. (1998), *Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification*, Tilburg University, Center for Economic Research Discussion Paper, nr 9854.

Eijffinger, S., Hoeberichts, M. (2000), *Central Bank Accountability and Transparency: Theory and Some Evidence*, Economic Research Centre of the Deutsche Bundesbank Discussion Paper nr 6.

Eijffinger, S., Hoeberichts, M., Schaling, S. (1998), A *Theory of Central Bank Accountability*, Tilburg University, Centre for Economic Research Discussion Paper, nr 98103.

EZB (2002a), *Die Rechenschaftsplicht der EZB*, Europaische Zentralbank, Monatsbericht, November.

EZB (2002b), *Transparenz in der Geldpolitik der EZB*, Europaische Zentralbank, Monatsbericht, November.

EZB (2002c), *Jahresbericht 2001*, Frankfurt am Main.

Geraats, P. (2001), *Why Adopt Transparency? The Publication of Central Bank Forecasts*, European Central Bank Working Paper nr 41.

Gutierrez, E. (2003), *Inflation Performance and Constitutional Central Bank Independence: Evidence From Latin America and the Caribbean*, IMF Working Paper nr WP/03/53.

Hochreiter, E., Kowalski, T. (2000), *Central Banks in European Emerging Market Economies in the 1990s*, Oesterreichische Nationalbank, Working Paper, nr 40.

Huterski, R. (2000), *Niezależność banku centralnego*, TNOiK, Toruń.

IMF (1999), *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*, Washington.

Issing, O. (1999), *The Eurosystem: Transparent and Accountable or „Willem in Euroland"*, Journal of Common Market Studies, vol. 37, nr. 3, s. 503-519.

Issing, O., Gaspar, V., Angeloni, I., Tristani, O. (2001), *Monetary Policy in the Euro Area*, Cambridge

Law No. 101 of 26 May 1998 on the Statute of the National Bank od Romania.

Law on the Bulgarian National Bank issued by the 38th National Assembly 1997.

Lohman, S. (1992), *Optimal Commitment in Monetary Policy: Credibility Versus Flexibility*, American Economic Review, vol. 82, March, s. 273-287.

Lybek, T. (1999), *Central Bank Autonomy, and Inflation and Output Performance in the Baltic States, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, 1995-97*, IMF Working Paper nr WP/99/04.

Mahadeva, L., Sterne, G. (2000), *Monetary Policy Frameworks in a Global Context*, Routlege, London, New York.

Mangano, G. (1997), *Measuring Central Bank Independence: A Tale of Subjectivity and of its Cosequences*, HEC Working Paper 9704.

Miller, J., Petranov, S. (2001), *The Financial System in the Bulgarian Economy: Bulgarian National Bank.*

Rogoff, K. (1985), *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target*, Quartely Journal of Economics, vol. 100, nr 4, s. 1169-1190.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polski.

Walsh, C. (1995), *Optimal Cotracts for Central Bankers*, American Economic Review, vol. 85, nr 1, 150-167.

Wojtyna, A. (1998), *Szkice o niezależności banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków.
Wojtyna, A. (2002), *Demokratyczna kontrola nad polityką banku centralnego – kontrowersje teoretyczne i wnioski dla Polski*, Ekonomista, nr 5.

ACCOUNTABILITY OF CENTRAL BANKS IN CENTRAL EUROPE

Summary

The first part of this paper discusses the problem of proper extent of a central bank's accountability. The sought-after solution will be a central bank which is autonomous and accountable. The second part defines characteristics of accountability, on the assumption that accountability acts 'ex post' and the subject under analysis is an autonomous central bank. Owing to long time-lags in observing results of monetary policy the accountability of a central bank must be supplemented with elements of transparency. Therefore, accountability is determined by transparency of decisions as well as mechanisms of monitoring and controlling. It is recognised that the subject towards which accountability is to be exercised is a parliament and, in general, society.

The third part contains a comparison of accountability in 6 countries of Central Europe (Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, and Slovakia). Basically, regulations and practice of accountability is similar in these countries. Accountability is mainly based on obligations consisting in providing information to the public, parliament and government. Even if precise forms of discharging such information obligations may vary, their basic range is identical.

Although issues regarding accountability and transparency are not defined so precisely by the EU's laws as the autonomy of a central bank, the practice pursued in this sphere by the central banks of analysed countries approximates that of the European Central Bank. In part this may be regarded as an indirect result of regulations governing autonomy but in part it does not result from any formal obligations. The strengthening of accountability of central banks could move in two directions. First, dialogue with parliaments may be intensified (at least following the example of the European Parliament). Secondly, a more difficult and probably more controversial solution would be to appoint a separate, autonomous entity which would have rights of control in relation to the activities of a central bank.