Grzegorz PALUSZAK

POJĘCIE NIEZALEŻNOŚCI BANKU CENTRALNEGO I JEJ TYPY

Wstęp

W Europie dokonuje się proces integracji gospodarczo–walutowej. Jego przejawem jest tworzenie unii gospodarczo–walutowej. Odbywa się ono w trzech etapach. Obecnie trwa drugi etap tej unii. Rozpoczął się on 1 stycznia 1994 r.[1] W czasie tego etapu państwa członkowskie Unii Europejskiej mają dążyć do unikania nadmiernych deficytów budżetowych[2]. Ponadto mają one rozpocząć proces prowadzący do niezależności banków centralnych[3]. Instytucją powołaną na początku tego etapu jest Europejski Instytut Walutowy. Do zadań jego należy między innymi umacnianie współpracy pomiędzy bankami centralnymi i koordynacja polityki pieniężnej tych państw zmierzająca do zapewnienia stabilności cen[4]. Etap trzeci unii gospodarczo-walutowej rozpocznie się 1 stycznia 1999 r.[5]

Z pierwszym dniem trzeciego etapu Europejski System Banków Centralnych (ESBC) przejmie odpowiedzialność za politykę pieniężną w Unii Europejskiej. W skład ESBC wejdą: Europejski Bank Centralny (EBC) i narodowe banki centralne[6]. Natomiast, jak podaje J. W. Gaddum, EBC rozpocznie swoją działalność już 1 lipca 1998 r.[7] Narodowe banki centralne powstawały w wielu państwach w odmiennych warunkach gospodarczo-politycznych. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w statutach banków centralnych. Z drugiej strony, stosowanie prawa z tych statutów wywiera wpływ na

---

[1] Art. 109e ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej z 7.02.1992 r., w: Europa–Recht München 1993. Stan prawny na 15 listopada 1993 r., s. 60.

[2] Art. 109e, ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, s. 61.

[3] Art. 109e, ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, s. 61.

[4] Art. 109j, ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, s. 61.

[5] Art. 109j, ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, s. 65.

[6] Art. 106, ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, s. 56.

[7] **J. W. Gaddum**, Euro, US Dollar and the World Economy, Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln 1998, nr 29, s. 3.

funkcjonowanie banków centralnych, a za ich pośrednictwem w pewnym stopniu na gospodarkę. Dlatego – najpóźniej do czasu ustanowienia Europejskiego Systemu Banków Centralnych – państwa członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek zapewnić zgodność swojego prawa, w tym i statutu narodowego banku centralnego, z traktatem o Unii Europejskiej i Statutem o Europejskim Systemie Banków Centralnych[8]. W tym przypadku kluczową rolę odgrywa niezależność banków centralnych. Wskazuje na nią zarówno art. 107 Traktatu o Unii Europejskiej, jak i art. 7 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego[9]. Stąd powstaje potrzeba jasnego określenia pojęcia niezależności banku centralnego. Dokonano go, rozróżniając pojęcie niezależności banku centralnego i jego odpowiedzialności publicznej. Następnie omówiono zakres trzech typów niezależności banku centralnego. Są to, niezależność: funkcjonalna, personalna i finansowa. Na końcu przedstawiono powiązania istniejące pomiędzy niezależnością banku centralnego a jej typami.

1. Niezależność a odpowiedzialność publiczna banku centralnego

Niezależność banku centralnego często nie jest jasno zdefiniowana. Najbardziej dyskusyjny jest problem niezależności i odpowiedzialności publicznej banku centralnego. To on jest podłożem nieporozumień dotyczących niezależności banku centralnego. Dlatego wyjaśnienie tego problemu może przyczynić się do lepszego zrozumienia niezależności banku centralnego w państwie o gospodarce rynkowej i ugruntowanej demokracji.

Jak zauważa A. Fazio, bank centralny może osiągnąć autonomię w państwie demokratycznym[10]. Utrzymaniu demokracji sprzyja gospodarka rynkowa. Między demokracją a gospodarką rynkową istnieje sprzężenie zwrotne. W państwach o gospodarce rynkowej i ugruntowanej demokracji zrodził się problem jednoczesnego zapewnienia odpowiedzialności publicznej i niezależności banku centralnego. Jak wynika z tego, nie jest łatwo pogodzić niezależność i odpowiedzialność publiczną danej instytucji. Zdaniem M. Eversona, najlepszym tego przykładem jest autonomiczny bank centralny[11]. Niezależny bank centralny, pomimo że realizuje cel uznawany za słuszny

---

[8] Art. 108 Traktatu o Unii Europejskiej, s. 56.

[9] Art. 107 Traktatu o Unii Europejskiej, s. 56; art. 7 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, s. 297–298.

[10] **A. Fazio**, The Bank of Italy, w: Il Centenario Della Banca D'Italia 1893–1993, Rome 1994, s. 156.

[11] **M. Everson**, Independent Agencies: Hierarchy Beaters?, European Law Journal. Review of European Law in Context Vol. 1, 1995, nr 2, s. 188.

przez ogół społeczeństwa, jest w pewnym stopniu oddzielony od wpływu demokratycznie wybranego rządu. Rządy bowiem istnieją od wyborów do wyborów, a bank centralny, aby osiągnąć cel stabilnego poziomu cen potrzebuje znacznie dłuższego czasu aniżeli okres kadencji rządu. Nie świadczy to, że niezależny bank centralny powinien stać się „państwem w państwie". Groziłoby to wyłączeniem tej instytucji z demokratycznych reguł życia polityczno–gospodarczego. Zapobiega temu istnienie odpowiedzialności publicznej banku centralnego. Dlatego H. Schlesinger uważa, że niezależny bank centralny nie jest zwolniony z politycznej kontroli i odpowiedzialności[12]. Przybierają one dwojaką formę. Po pierwsze, instytucje polityczne mają prawo powoływać niektórych pracowników Europejskiego Banku Centralnego. Po drugie, w państwach demokratycznych szczególną funkcję kontrolną spełniają środki masowego przekazu. Ich zadaniem jest informowanie społeczeństwa o działalności banku centralnego. Ponadto bank centralny nie czekając na komentarze prasowe lub radiowe, sam może poddać się kontroli społeczeństwa, publikując w pewnych odstępach czasu informacje dotyczące swojego funkcjonowania. Czasami takie zobowiązanie wynika z przepisów prawa, a krąg jego odbiorców jest zawężony do organów konstytucyjnych państwa. Najczęściej tym organem jest parlament. Warto tu przypomnieć, za R. Smits, że zdaniem niemieckich sędziów z Karlsruhe „autonomia Europejskiego Banku Centralnego i narodowych banków centralnych oznacza, że nie może być wywierany wpływ parlamentów na prowadzoną politykę pieniężną"[13]. Zatem kontrola ta nie powinna być wykorzystywana dla wywierania presji politycznej na bank centralny. Bank centralny nie może ulegać naciskom jakichkolwiek partii politycznych w parlamencie lub znajdujących się poza nim. Sedno bowiem pojęcia niezależności banku centralnego w realizacji polityki monetarnej wynika z tego, że pieniądz jest dobrem powszechnym[14]. Dlatego powinien być regulowany w interesie całego społeczeństwa, a nie wybranych jego grup. Odpowiedzialność publiczna niezależnego banku centralnego jest potrzebna z dwóch powodów[15]. Po pierwsze stanowi bodziec dla banku centralnego w realizacji jego celów i wyjaśnienia swojego działania zmierzającego ku ich osiągnięciu. Po drugie służy demokratycznej kontroli politycznej instytucji wyposażonej w kompetencje władcze.

Najwyraźniejszego wyjaśnienia niezależności i odpowiedzialności publicznej banku centralnego dokonuje W. L. Hoskins. To ono może przyczynić się do lepszego zrozumienia niezależności banku centralnego. Zdaniem W. L. Hoskinsa, „jakiekolwiek korzyści ze stabilnego poziomu cen nie mogą być trwałe, chyba że władza monetarna

[12] **H. Schlesinger**, Current Conditions of German Monetary Policy and Steps Towards European Monetary Union, Studia Diplomatica Vol. XLVI, 1993, nr 1, s. 11.

[13] **R. Smits**, A Single Currency for Europe and the Karlsruhe Court, Legal Issues of European Integration 1994, nr 2, s.126.

[14] **A. Fazio**, op. cit., s. 155.

[15] **S. Fischer**, Central-Bank Independence Revisited, American Economic Review. Papers and Proceedings Vol. 85, 1995, nr 2, s. 202.

[16] **W. L. Hoskins**, Rethinking the Framework for Monetary Policy, The Cato Journal Vol. 13, 1993, nr 2, s. 180.

jest niezależna w realizacji tego celu i ponosi odpowiedzialność za jego osiągnięcie"[16]. Tak rozumiana niezależność banku centralnego nie jest przeciwieństwem jego odpowiedzialności publicznej. Pomiędzy niezależnością i odpowiedzialnością publiczną banku centralnego istnieje sprzężenie zwrotne. Stanowią one niejako dwie strony tej samej monety, które mogą przyczyniać się do stabilności poziomu cen. Niezależność banku centralnego dotyczy swobody w realizowaniu ustalonego, jedynego, wyraźnego, mierzalnego i osiągalnego celu przez jego odizolowanie od presji politycznej, która mogłaby przeszkadzać w jego osiągnięciu[17].

Faktyczne odizolowanie banku centralnego od nacisków partii politycznych jest bardzo trudne w państwie demokratycznym. Nie oznacza to wcale, że demokracja utrudnia zachowanie niezależności banku centralnego. Wręcz przeciwnie, demokracja istnieje w państwie prawa, które powinno tworzyć podstawy prawne dla zagwarantowania niezależności banku centralnego[18]. Formalnie zapewnia się niezależność banku centralnego w jego statucie.

2. Typy niezależności banku centralnego

2.1. Niezależność funkcjonalna banku centralnego

W literaturze ekonomicznoprawnej wyróżnia się trzy typy niezależności banku centralnego[19]. W większości państw artykuły prawne w statutach banków centralnych dotyczące niezależności funkcjonalnej przyjmują sformułowanie „niezależność od

[17] **W. L. Hoskins**, op. cit., s. 181.

[18] W tym miejscu warto przypomnieć jedną z Podstawowych Zasad Niezależności Sędziego. Ich przyjęcie było jednym z największych osiągnięć VII Kongresu Narodów Zjednoczonych o Zapobieganiu Przestępstwom Kryminalnym i Traktowaniu Przestępców. Kongres ten odbył się w dniach od 26 sierpnia do 6 września w Mediolanie. Jedna z tych zasad stanowi, że „niezależność sędziego powinna być zagwarantowana przez państwo i zapisana w konstytucji lub prawodawstwie państwa. Jest obowiązkiem wszystkich instytucji rządowych i pozostałych instytucji respektować i obserwować niezależność sędziego". (Por. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, EuroCriminology 1990, nr 3, s. 236).

[19] Do literatury tej należą m.in. następujące pozycje: **R. Hasse**, Die Europäische Zentralbank: Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungsystems. Gütersloh 1989, s. 116–117; **D. Fair**, The Independece of Central Banks, The Banker Vol. 129, 1979, nr 644, s. 34; **S. Eijffinger**, **E. Schaling**, Central Bank Independence in Twelve Industrial Countries, Banca Nazionale del Lavoro 1993, nr 184, s. 50–89; **E. Hochreiter**, **S. Riesinger**, Central Banking in Central and Eastern Europe. Selected Institutional Issues, ECU 1995, nr 32, s. 17–22; **L. Gormely**, **J. de Haan**, The Democratic Deficit of the European Central Bank, European Law Review Vol. 21, 1996, nr 2, s. 97–98.

rządu"[20]. Niezależność funkcjonalna banku centralnego oznacza swobodę w realizacji celu stabilności cen, do której powinna przyczyniać się ustalana i prowadzona polityka pieniężna przez bank centralny. W skład niezależności funkcjonalnej banku centralnego wchodzą dwie grupy problemów, a mianowicie cel banku centralnego i formułowanie polityki pieniężnej. Te dwie grupy problemów przedstawiono za A. Cukiermanem w poniższej tabeli. Przypisuje im się wagi 0,15, a zatem łącznie mają wagę 0,30. Daje im to drugą wagę wśród badanych grup zmiennych opisujących niezależność banku centralnego. Najwyższą wagę, bo aż 0,50 ma grupa zmiennych opisująca niezależność finansową banku centralnego. Najniższą wagę wynoszącą 0,20 ma grupa zmiennych opisująca niezależność personalną banku centralnego.

Wspomniane problemy dotyczące niezależności funkcjonalnej zaprezentowano w grupie drugiej (B) i trzeciej (C). Druga grupa zmiennych odnosi się do formułowania polityki pieniężnej. W tej grupie bada się takie kwestie, jak: kto formułuje politykę pieniężną, kto ma decydujący głos przy rozwiązywaniu konfliktu oraz czy bank centralny pełni aktywną rolę w formułowaniu budżetu rządowego. Z tabeli wynika, że im większy udział banku centralnego w formułowaniu polityki pieniężnej i im większe znaczenie przypisuje się decydującemu głosowi banku centralnego w rozstrzyganiu konfliktu, tym wyższy stopień niezależności banku centralnego. Ponadto jeżeli bank centralny nie pełni aktywnej roli w ustalaniu budżetu rządowego, to świadczy to o niezależności tego banku.

Grupy, zmienne, wagi i współczynniki prawnej niezależności banku centralnego

L.p.	Grupa	Opis zmiennej	Waga	Współczynnik
1	2	3	4	5
1	A.Prezes banku centralnego		0,20	
		A1. Okres urzędowania prezesa:		
		- ponad 8 lat		1,00
		- od 6 do 8 lat		0,75
		- 5 lat		0,50
		- 4 lata		0,25
		- poniżej 4 lat		0,00

[20] Jednym z wyjątków od takiego sformułowania jest art. 6 Statutu Narodowego Banku Węgier. Artykuł ten mówi o „niezależnej realizacji polityki pieniężnej". Zob. **E. Hochreiter, S. Riesinger**, op. cit., s. 18.

cd. tabeli

1	2	3	4	5
		A2. Kto powołuje prezesa?		
		- rada (zarząd) banku centralnego		1,00
		- rada złożona z przedstawicieli władz wykonawczych i ustawodawczych oraz zarządu banku centralnego		0,75
		- władza ustawodawcza (Kongres, król)		0,50
		- władza ustawodawcza (Rada Ministrów)		0,25
		- jeden z dwóch przedstawicieli władzy wykonawczej		0,00
		A3. Warunki odwołania prezesa		
		- nie ma możliwości odwołania prezesa		1,00
		- tylko z przyczyn nie wynikających z prowadzonej polityki (tzn. niezdolności prezesa lub naruszenie prawa przez prezesa)		0,83
		- możliwość odwołania wg uznania rady banku centralnego		0,67
		- odwołanie z przyczyn wynikających z prowadzenia polityki wg uznania władzy ustawodawczej		0,50
		- możliwość bezwarunkowego odwołania wg uznania władzy ustawodawczej		0,33
		- odwołanie z przyczyn wynikających z prowadzonej polityki wg uznania władzy wykonawczej		0,17
		- możliwość bezwarunkowego odwołania wg uznania władzy wykonawczej		0,00
		A4. Czy prezesowi banku centralnego wolno sprawować funkcje w rządzie?		
		- nie, zakazane przez prawo sprawowanie funkcji w rządzie		1,00
		- nie wolno sprawować funkcji w rządzie, chyba że za pozwoleniem władz wykonawczych		0,50
		- prawo nie zakazuje prezesowi sprawowania funkcji w rządzie		0,00

cd. tabeli

1	2	3	4	5
2	B. Formułowanie polityki pieniężnej		0,15	
		B1. Kto ustala politykę pieniężną?		
		- bank centralny ma upoważnienie formułowania polityki pieniężnej		1,00
		- bank centralny uczestniczy w formułowaniu polityki pieniężnej razem z rządem		0,67
		- bank centralny uczestniczy w formułowaniu polityki pieniężnej jako doradca rządu		0,33
		- rząd sam formułuje politykę pieniężną		0,00
		B2. Kto ma decydujący głos przy rozwiązywaniu konfliktu?		
		- bank centralny ma decydujacy głos co do spraw wyraźnie zdefiniowanych w prawie jako cele banku centralnego		1,00
		- rząd ma decydujący głos tylko,w sprawach które nie były wyraźnie zdefiniowane jako cele banku centralnego lub w przypadku braku zgodności w banku centralnym		0,80
		- w przypadku konfliktu ostateczną decyzję podejmuje rada złożona z przedstawicieli banku centralnego, władzy ustawodawczej i wykonawczej		0,60
		- władza ustawodawcza ma decydujący głos w sprawach prowadzonej polityki		0,40
		- władza wykonawcza ma decydujący głos w sprawach prowadzonej polityki, ale podlega ona odpowiedniej procedurze i bank centralny ma możliwość sprzeciwu		0,20
		- władza wykonawcza ma bezwarunkowe upoważnienie decydowania w sprawach prowadzonej polityki		0,00

cd. tabeli

1	2	3	4	5
		B3. Czy bank centralny pełni aktywną rolę w ustalaniu budżetu rządowego?		
		- tak		1,00
		- nie		0,00
3	C. Cele banku centralnego		0,15	
		- stabilność cen jako jedyny lub najważniejszy cel, w przypadku konfliktu z rządem bank centralny ma decydujacy głos odnośnie do realizacji polityki zmierzającej do realizacji tego celu		1,00
		- stabilność cen jako jedyny cel		0,80
		- stabilność cen wraz z innymi celami, które nie wydają się sprzeczne ze stabilnością cen (tzn. stabilny system bankowy)		0,60
		- stabilność cen wraz z kilkoma potencjalnie sprzecznymi celami (tzn. pełne zatrudnienie)		0,40
		- ustawa o banku centralnym nie zawiera jakichkolwiek celów banku centralnego		0,20
		- w ustawie o banku centralnym jest kilka celów, ale nie ma wśród nich celu stabilności cen		
4	D. Ograniczenia udzielenia kredytu		0,15	
		D1. Ograniczenia dotyczące pożyczek		
		- udzielanie pożyczek zakazane rządowi		1,00
		- udzielanie pożyczek dozwolone, ale podlega ograniczeniom co do kwoty lub udziału procentowego (np. do 15% dochodów rządu)		0,67
		- udzielanie pożyczek podlega zakumulowanemu ograniczeniu udziału procentowego (np. pożyczki mogą przekroczyć 15% dochodów rządu lub są określone jako część dochodów rządu)		0,33

cd. tabeli

1	2	3	4	5
		- nie ma prawnych ograniczeń odnośnie do pożyczek; wysokość ich podlega okresowym negocjacjom pomiędzy rządem i bankiem centralnym		0,00
		D2. Ograniczenia dotyczące udzielania kredytu pod zastaw papierów wartościowych:	0,10	
		- udzielanie takiego kredytu zakazane rządowi		1,00
		- udzielanie takiego kredytu dozwolone, ale podlega ograniczeniom co do kwoty lub udziału procentowego (np. do 15% dochodów rządu)		0,66
		- udzielanie takiego kredytu podlega zakumulowanemu ograniczeniu udziału procentowego (np. pożyczki mogą przekroczyć 15% dochodów rządu lub są określone jako część dochodów rządu)		0,33
		- nie ma prawnych ograniczeń odnośnie do takiego kredytu; wysokość jego podlega okresowym negocjacjom pomiędzy rządem i bankiem centralnym		0,00
		D3. Kto decyduje o kontroli warunków udzielania kredytu (terminach płatności, oprocentowaniu, wysokości kredytu podlegającego odpowiednim ograniczeniom prawnym)?	0,10	
		- bank centralny ustala terminy i warunki udzielania kredytu rządowi		1,00
		- warunki udzielania kredytu przez bank centralny rządowi są określane prawnie lub bank centralny ma prawne upoważnienie ustanowienia tych warunków		0,67
		- prawo pozostawia decyzję co do udzielenia kredytu przez bank centralny rządowi negocjacjom pomiędzy bankiem centralnym i władzą wykonawczą		0,33

cd. tabeli

1	2	3	4	5
		- władza wykonawcza sama decyduje o warunkach udzielanego kredytu przez bank centralny rządowi i ustanawia je dla banku centralnego		0,00
		D4. Typ ograniczenia, jeżeli takie ograniczenie istnieje:	0,10	
		- ograniczenie określone jako absolutna wysokość gotówki		1,00
		- ograniczenie określone jako odsetek kapitału banku centralnego lub innych pasywów banku centralnego		0,67
		- ograniczenie określone jako odsetek dochodów rządu		0,33
		- ograniczenie określone jako odsetek wydatków rządu		0,00
		D5. Termin płatności kredytu udzielonego rządowi przez bank centralny:		
		- termin płatności kredytu banku centralnego ograniczony maksymalnie do 6 miesięcy		1,00
		- termin płatności kredytu banku centralnego ograniczony maksymalnie do 1 roku		0,67
		- termin płatności kredytu banku centralnego ograniczony - powyżej 1 roku		0,33
		- nie ma prawnie ustanowionych górnych granic dla terminów płatności kredytu banku centralnego		0,00
		D6. Ograniczenia co do stóp procentowych, przy których bank centralny udziela kredytu rządowi:		
		- stopa procentowa kredytu banku centralnego musi być rynkową stopą procentową		1,00
		- stopa procentowa kredytu banku centralnego nie może być niższa od pewnego ustalonego pułapu		0,75
		- stopa procentowa kredytu banku centralnego nie może przekroczyć pewnego pułapu		0,50

cd. tabeli

1	2	3	4	5
		- nie ma prawnych przepisów dotyczących stopy procentowej kredytu banku centralnego		0,25
		- prawo nie wymaga oprocentowania kredytu banku centralnego dla rządu		0,00
		D7. Zakaz kupowania przez bank centralny papierów wartościowych rządu na rynku pierwotnym		
		- tak		1,00
		- nie		0,00
		D8. Kto jest potencjalnym kredytobiorcą banku centralnego ?	0,05	
		- tylko rząd centralny		1,00
		- rząd centralny i lokalne oraz wszystkie polityczne szczeble rządu		0,66
		- wymienione powyżej instytucje oraz przedsiębiorstwa publiczne		0,33
		- wszystkie powyżej wymienione instytucje oraz sektor prywatny		0,00

Źródło: **A. Cukierman**, Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence, Massachusetts 1992, s. 373 – 376.

W kwestii ustalania polityki pieniężnej istnieje zgodność co do opinii, że bank centralny nie powinien samodzielnie ustalać doraźnie celu polityki pieniężnej. Cel ten powinien być zapisany w statucie banku centralnego. Niezależność funkcjonalna banku centralnego ogranicza się do realizacji wyznaczonego celu przez ustawodawcę[21]. Ch. Doyle i M. Weale wskazują, że niezależność banku centralnego może oznaczać, że jest on autonomiczną instytucją do kontrolowania i ograniczania stopy inflacji[22]. Wynika z tego, że ustalanie polityki pieniężnej powinno być podporządkowane celowi banku centralnego zawartemu w jego statucie. J. Tinbergen ma odmienne zdanie

[21] Por. **O. Issing**, Geldwertstabilität als konstituirendes Prinzip der Wirtschaftsordnung, Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln 1994, nr 16, s. 4.

[22] **Ch. Doyle**, **M. Weale**, Do We Really Want an Independent Central Bank?, Oxford Review of Economic Policy Vol. 10, 1994, nr 3, s. 63.

w sprawie decydującego głosu przy rozstrzyganiu konfliktów pomiędzy bankiem centralnym a rządem niż A. Cukierman. J. Tinbergen uważa, że rząd musi mieć decydujący głos w tym przypadku, ponieważ na rządzie spoczywa ostateczna odpowiedzialność za politykę gospodarczą. Jego zdaniem, polityka pieniężna jest tylko jedną z dziedzin polityki gospodarczej[23]. Jedną z możliwości pogodzenia tych dwóch różnych stanowisk mógł stanowić § 13 ust. 2 Ustawy o Deutsche Bundesbanku. Zgodnie z tym artykułem członek rządu federalnego ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach Rady banku centralnego. W trakcie ich może on odroczyć podjęcie decyzji przez Bank Federalny Niemiec na dwa tygodnie[24]. Jednakże, należy zaznaczyć, iż Europejski Instytut Walutowy (EIW) traktuje tę możliwość jako niezgodną z wymaganiami Traktatu Maastricht i Statutu ESBC i EBC, nakazując korektę tego przepisu prawnego[25].

W trzeciej grupie (C) przedstawiono potencjalne cele banku centralnego. W tym przypadku założono, że niezależny bank centralny zapewnia osiągnięcie najważniejszego celu – stabilności cen. Natomiast istnienie kilku celów lub ich brak zmniejsza niezależność banku centralnego, ponieważ wtedy rząd może narzucać mu własne cele.

Przykładem banku centralnego, który miał wiele celów statutowych, jest Bank Rezerwy Nowej Zelandii. J. Mendzela wymienia te cele. Należały do nich „zapewnienie i wspieranie dobrobytu gospodarczego i społecznego w Nowej Zelandii, uwzględniające potrzebę wspierania najwyższego poziomu produkcji i handlu oraz pełnego zatrudnienia i zachowania stabilnego poziomu cen"[26]. Wydaje się, że jest to najlepszy przykład pobożnych życzeń skierowanych pod adresem banku centralnego. Bank centralny nie może realnie osiągnąć tych wszystkich celów. W opinii J. Mendzela niektóre z nich są ze sobą sprzeczne i trudno mierzalne[27]. Tak sformułowana lista celów stanowi pretekst dla ciągłej ingerencji rządu w realizowaną politykę pieniężną. Dlatego uchwalono nową ustawę o Banku Rezerwy Nowej Zelandii w 1989 r. Zawiera ona tylko jeden cel polityki monetarnej, a mianowicie stabilność cen[28]. Zawężenie grupy celów tego banku centralnego do jednego celu – stabilności cen, przyczyniło się do zmniejszenia i ustabilizowania stopy inflacji w Nowej Zelandii. W roku 1991 poziom cen artykułów konsumpcyjnych w Nowej Zelandii wzrósł o 2,6% w stosunku do 1990 r.[29]

[23] **J. Tinbergen**, Shaping the World Economy. Suggestions for an International Economic Policy. New York 1962, s. 169.

[24] Ustawa o Deutsche Bundesbank z 22 października 1992, Bankrecht, 23 wyd. nowo oprac., Stan prawny na 1 stycznia 1995, München 1995, s. 41.

[25] Fortschritte auf dem Wege zur Konvergenz 1996, Europäisches Währungsinstitut, Frankfurt a. M., November 1996, s. 132.

[26] **J. Mendzela**, Improving the Management of a Central Bank – A Case Study, IMF Working Paper WP/94/37, Washington 1994, s. 3.

[27] **J. Mendzela**, op. cit., s. 3.

[28] **A.M. Fischer**, **A.B. Orr**, Monetary Policy Credibility and Price Uncertainty: The New Zeland Experience of Inflation Targeting, OECD Economic Studies 1994, nr 22, s. 158.

[29] International Financial Statistics, IMF September 1996, s. 438.

2.2. Niezależność personalna banku centralnego

Cele rządu są przeważnie krótkookresowe. Wynika to z okresu sprawowanej przez nie władzy. Cel banku centralnego jest długookresowy. Dlatego powstaje konieczność niezależności personalnej prezesa banku centralnego. Zdaniem A. Cukiermana tę niezależność opisują cztery grupy zmiennych. Przedstawiono je w tabeli w pierwszej grupie (A). Są to: okres urzędowania prezesa, kto powołuje prezesa? warunki odwołania prezesa? czy prezesowi banku centralnego wolno sprawować funkcje w rządzie? Biorąc pod uwagę współczynniki przypisane zmiennym w tabeli, można wyprowadzić kilka wniosków. Po pierwsze, im dłuższy jest okres kadencji prezesa banku centralnego przewidziany przez prawo, tym wyższy stopień niezależności banku centralnego. Po drugie, im większy wpływ władzy politycznej (a zwłaszcza wykonawczej) na powołanie i odwołanie prezesa banku centralnego, tym niższy stopień niezależności banku centralnego. Po trzecie, zakaz prawny sprawowania funkcji w rządzie przez prezesa banku centralnego zwiększa stopień jego niezależności.

Okres kadencji prezesa banku centralnego może być dłuższy od tegoż okresu przewidzianego prawem. W tym przypadku należy zachować ostrożność w wyprowadzaniu wniosków. Tendencja taka bowiem nie zawsze świadczy o wysokim stopniu niezależności prezesa banku centralnego. Wręcz przeciwnie, A. Cukierman i S.B. Webb dowodzą, że jest to wynik uległości tych prezesów banków centralnych wobec władz wykonawczych[30]. Zaliczają oni do tej grupy prezesów banków centralnych Danii, Islandii i Wielkiej Brytanii oraz państw ze stabilnymi rządami autorytarnymi. Długi okres swojej kadencji powinien prezes banku centralnego wykorzystać do uzyskania i zachowania wiarygodności realizowanej polityki pieniężnej. Jej zapewnienie ułatwi osiągnięcie wyznaczonego celu bankowi centralnemu. Działania polityki pieniężnej banku centralnego są obserwowane i analizowane przez uczestników rynku finansowego. To oni właśnie w zależności od otrzymywanych sygnałów z rynku mogą ułatwiać lub utrudniać prowadzoną politykę banku centralnego. Niezależność banku centralnego nie jest niezależnością od wpływu i opinii głównych uczestników rynku finansowego[31].

O. Issing podkreśla, że stabilny pieniądz (*gutes Geld*) może być tylko zapewniony w długim okresie. Warunkiem tego jest tworzenie pieniądza wolnego od wpływu polityków (*politikfreies Geld*)[32]. Dlatego dąży się do zminimalizowania wpływu

---

[30] **A. Cukierman, S. B. Webb**, Political Influence on the Central Bank: International Evidence. The World Bank Economic Review Vol. 9, 1995, nr 3, s. 402. Jak wynika z obliczeń, kadencja prezesa banku centralnego Islandii trwała przeciętnie 33 lata, Danii 20 lat, a Wielkiej Brytanii 10 lat. Dotyczy to lat 1950 – 1989 (Por. **A. Cukierman**, op. cit., s. 384).

[31] **J. Smithin**, Geldpolitik und Demokratie, w: Europäische Geldpolitik zwischen Marktzwängen und neuen institutionellen Regelungen. Zur politischen Ökonomie der europäischen Währungsintegration., hrsg. **C. Thomasberger**, Marburg 1995, s. 82.

[32] **O. Issing**, op. cit., s. 3.

polityków na powołanie i odwołanie prezesa banku centralnego. W. Eucken zauważa, że bez stabilnego pieniądza żadne starania mające urzeczywistnić konkurencję nie przyniosą pożądanego efektu[33]. Konkurencja jest atrybutem gospodarki rynkowej. Stąd dla sprawnego funkcjonowania i rozwoju tej gospodarki konieczny jest stabilny pieniądz. Jego stabilność trudno zachować, gdyż ma kredytowy charakter, czyli opiera się na zaufaniu. Zaufanie do pieniądza buduje się przez długookresową i wiarygodną politykę pieniężną banku centralnego. Natomiast politycy często zamierzają szybko osiągnąć cele gospodarcze, zapominając o następstwach tego pośpiechu. Problem ten nabrał szczególnego znaczenia po otrzymaniu Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii przez Jamesa McGilla Buchanana w 1986 r. Jest on jednym ze współtwórców teorii wyboru publicznego. Uwypukla ona motywy działania polityków, którzy „raczej manipulują elektoratem niż starają się mu służyć"[34]. Motywem ich działalności nie jest dobro społeczne, lecz prywatny interes. Dlatego J. M. Buchanan uważa, że reguły konstytucyjne powinny wyeliminować awanturnictwo polityków. Jedną z tych „awantur" ekonomicznych jest inflacja[35], która szczególnie silnie dotyka najbiedniejszych obywateli. Dlatego, w opinii H. Tietmeyera, powinna być unikana z powodów społecznych[36].

2.3. Niezależność finansowa banku centralnego

W czwartej grupie (D) tabeli rozpatrzono zmienne odnoszące sie do prawnych ograniczeń udzielania kredytów rządowi przez bank centralny. Ograniczenia te dotyczą wysokości lub udziału procentowego udzielanego kredytu rządowi przez bank centralny, terminów płatności i oprocentowania tego kredytu oraz kręgu potencjalnych kredytobiorców banku centralnego. Można tu zauważyć pewne zależności:

1) większe ograniczenie udzielania kredytu rządowi przez bank centralny zwiększa stopień niezależności banku centralnego;

2) zwiększenie zakresu kompetencji banku centralnego co do warunków udzielanych kredytów zwiększa stopień niezależności banku centralnego,

3) krótszy okres spłaty kredytu udzielanego rządowi przez bank centralny zwiększa stopień niezależności banku centralnego,

---

[33] **W. Eucken**, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1990, s. 256.

[34] **L. Filipowicz**, Amerykańska ekonomia podaży, Warszawa 1992, s. 53.

[35] **J.M. Buchanan**, Imperatywy konstytucyjne na lata 90. Ramy prawne wolnej i efektywnej gospodarki, Warszawa 1995, s. 1. W literaturze polskiej za zwiększeniem rangi Narodowego Banku Polskiego zapewniającego stabilność pieniądza i jego prawidłowy obieg, w przyszłej Konstytucji RP opowiada się H. Suchocka. (Por. **H. Suchocka**, Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1995, z. 2, s. 106 – 107).

[36] **H. Tietmeyer**, The Importance of Monetary Policy Strategy in Achieving Price Stability. Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln 1996, nr 24, s. 1.

4) ustalenie wysokości tego kredytu w formie absolutnej, a nie jako odsetka pewnych wielkości, zwiększa stopień niezależności banku centralnego,

5) udzielanie kredytów rządowi po rynkowej stopie procentowej, zakaz kupowania przez bank centralny papierów wartościowych rządu na rynku pierwotnym oraz zawężenie kręgu potencjalnych kredytobiorców banku centralnego z sektora publicznego i prywatnego zwiększa niezależność banku centralnego.

Zapewnienie niezależności finansowej banku centralnego jest koniecznością w obecnym systemie pieniężnym. Współczesny pieniądz ma charakter kredytowy i jest tworzony w systemie bankowym. Zdaniem M. Friedmana, „pieniądz kredytowy jest raczej zapisem długu niż istnieniem określonej fizycznie waluty towarowej"[37]. W systemie pieniądza towarowego granicą pokrycia był towar (np. złoto), czyli istniała granica ekonomiczna emisji pieniądza towarowego. W systemie pieniądza kredytowego nie istnieje ta ekonomiczna granica. Jak podkreśla H. Schlesinger współczesny pieniądz, pieniądz banku centralnego i tworzony na jego podstawie pieniądz wkładowy, opiera się głównie na zaufaniu[38]. Stąd H. Giersch uważa, że utrzymanie stabilnego poziomu cen wymaga, aby rząd nie mógł drukować nadmiernej liczby pieniędzy[39]. W systemie pieniądza kredytowego powstała więc konieczność prawnej bariery ograniczającej nadmierne jego tworzenie. Jest nią niezależność finansowa banku centralnego.

3. Powiązania pomiędzy niezależnością banku centralnego a jej typami

Funkcjonalna niezależność banku centralnego oznacza jego swobodę w osiąganiu celu stabilności cen, do którego powinna przyczyniać się ustalana i realizowana polityka pieniężna. Jak wynika z powyższych rozważań, typ niezależności funkcjonalnej banku centralnego zawiera w sobie istotę wcześniej zdefiniowanej niezależności tej instytucji. Zatem w określaniu niezależności banku centralnego występuje podejście funkcjonalne[40]. Osiąganie celu stabilności cen jest probierzem niezależności banku

[37] **M. Friedman**, Commodity – Reserve Currency, przedruk z: Journal of Political Economy, Vol. LIX, 1951, s. 203 –232; w: Landmarks in Political Economy, pod red. **E. J. Hamilton**, **A. Rees**, **H. G. Johnson**, Chicago 1962, s. 492.

[38] **H. Schlesinger**, Stabiles Geld verlangt Vertrauen in die Geldpolitik, Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln 1996, nr 21, s. 12.

[39] **H. Giersch**, Luft anhalten, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln 1996, nr 21, s. 4.

[40] Warto zaznaczyć, że podejście funkcjonalne w rozumieniu niezależności banku centralnego ujęto w art. 88 Konstytucji RFN. Zgodnie z tym artykułem zadania i uprawnienia Bundesbanku mogą być przekazane Europejskiemu Bankowi Centralnemu, jeżeli ten drugi jest niezależny i zobowiąże się do zapewnienia stabilnego poziomu cen jako najważniejszego celu.

centralnego. Dwa następne typy niezależności banku centralnego, a mianowicie niezależność personalna i finansowa gwarantują i wzmacniają niezależność funkcjonalną.

Bez zachowania niezależności personalnej trudno byłoby zapewnić niezależność funkcjonalną. Zbyt duży wpływ polityków na prezesa banku centralnego nie służyłby jego wiarygodności w społeczeństwie i długookresowej stabilności cen. Konieczność niezależności prezesa banku centralnego wynika z częstej krótkowzroczności polityków co do polityki gospodarczej, którą zamierzają realizować. Natomiast w polityce pieniężnej, która ma prowadzić do osiągnięcia celu stabilnego poziomu cen, konieczny jest dłuższy horyzont czasowy aniżeli okres między wyborami politycznymi.

Bez zachowania niezależności finansowej trudno byłoby zapewnić niezależność funkcjonalną. Zbyt duży wpływ rządu na emisję pieniądza banku centralnego, a za jego pośrednictwem na kreację pieniądza kredytowego banków komercyjnych (instytucji kredytowych) na pewno nie przyczyniałby się do długookresowej stabilności cen. Konieczność niezależności finansowej stała się sprawą najwyższej wagi we współczesnym systemie pieniądza kredytowego, w którym nie ma on pokrycia w jakimkolwiek towarze, tak jak to było w systemie pieniądza towarowego. Niezależność finansowa banku centralnego jest obecnie barierą prawną chroniącą gospodarkę przed nadmierną emisją i kreacją pieniądza. W systemie pieniądza towarowego rolę tę spełniała bariera ekonomiczna, tzn. ilość posiadanego towaru przez bank centralny.

Niezależność funkcjonalna banku centralnego stanowi sedno niezależności tegoż banku. Niezależność personalna i finansowa zapewniają i wspierają niezależność funkcjonalną. Obie te niezależności banku centralnego (personalna i finansowa), wspierające niezależność funkcjonalną, zrodziły się z innych konieczności. Te konieczności stają się coraz bardziej od siebie współzależne. Niezależność personalną zrodziła częsta krótkowzroczna działalność polityków. Niezależność finansowa stała się bardzo ważna w związku z przejściem z systemu pieniądza towarowego do systemu pieniądza kredytowego.

THE CONCEPT AND TYPES OF CENTRAL BANKS INDEPENDENCE

Summary

Economic-monetary union has entered its second stage in Europe. At this stage the EU countries should ensure legal independece of central banks. Therefore, at the beginning the author clearly defines the concept of central banks independence, distinguishing between indepen-

dence and accountability of central banks. Both these questions give grounds to a better understanding of the independence of central banks in market economy of long-established democracy. The central bank is independent in attaining the objective set in its statutes and at the same time it bears public responsibility for the accomplishment of this objective. Independence and accountability of the central bank are two sides of the same coin which can contribute to a stable level of prices.

Next the author discusses the range of three types of independence of a central bank, namely: functional, personal and financial independence. The functional independence of central bank means freedom in attaining the goal of price stability which should be favoured by monetary policy established and carried out by the central bank. The personal independence is presented by means of four variables describing: duration of the term of the bank's chairman, who appoints him/her, how he/she is dismissed and whether he/she can perform any function in the government. The financial independence is presented by eight variables, generally concerning such questions as: the amount or government, terms of payment and interest on this credit, as well as potential credited parties of the central bank. Attributing coefficients to these variables the author shows their infuence on the range of functional, personal and financial independence.

In the final part the paper presents links between independence of the central bank and its types. While determining independence of the central bank a functional approach is used. This approach results from a similar understanding of the central bank's independence and its functional type. Personal and financial independence guarantee and strengthen functional independence. Independence of the central bank's chairman is necessary because he may be under the pressure of poliicians. The negative influence of the politicians is reflected in the long-term credible objective of price stability. The financial independence of the central bank is necessary to ensure the long-term credible objective of price stability. This independence is a legal barrier to excessive emission of money be the central bank and to creation of money by commercial banks (credit institutions) in a contemporary monetary system. Today money is of credit character because the creation of money is based on public confidence. In the previous system of commodity money there existed an economic limit to the emission and creation of money. This limit was a commodity (e.g. gold) to cover the money created.