Wiesława PRZYBYLSKA-KAPUŚCIŃSKA

NIEZALEŻNOŚĆ BANKU CENTRALNEGO I JEJ DYLEMATY W POLSCE

Problematyka niezależności banku centralnego stała się w Polsce przedmiotem zainteresowań z kilku względów. W latach dziewięćdziesiątych za jej podjęciem przemawiały zarówno przesłanki o charakterze ekonomicznym, jak i politycznym oraz społecznym. Przyczynił się do tego przede wszystkim program reform systemowo-ustrojowych, zmierzający do stworzenia w Polsce gospodarki rynkowej, w której należało zerwać z dotychczasowym kształtem funkcjonowania instytucji centralnych, w tym także NBP.

Z uwagi na dokonane jednocześnie radykalne zmiany programu gospodarczego, związane z urealnieniem cen i terapią szokową programu L. Balcerowicza, pojawiły się problemy wysokiej, utrzymującej się inflacji, równowagi w bilansie płatniczym oraz stabilizacji wzrostu gospodarczego. W związku z tym stabilność pieniądza stała się jednym z kluczowych zagadnień powoli budowanej gospodarki rynkowej.

Formowanie nowoczesnego kształtu polskiej ekonomiki w ostatnim dziesięcioleciu wymagało dokonania wielu przeobrażeń własnościowych, prawnych i organizacyjnych, umożliwiających zbliżenie funkcjonujących w Polsce struktur do struktur europejskich. Aspiracje do członkostwa w Unii Europejskiej wymusiły daleko idące procesy harmonizacji, w tym także w sferze polityki pieniężnej.

Wraz ze zmianą koalicji rządowej jesienią 2001 r., ujawnieniem skali deficytu budżetowego oraz pogłębiającą się recesją gospodarczą problem niezależności banku centralnego powrócił jak bumerang (po dyskusji z lat 1994-1996) na łamy prasy ekonomicznej i do kuluarów sejmowych.

Pogarszająca się sytuacja w zakresie aktywności polskiej gospodarki wywołała ostry konflikt interesów między rządem a Radą Polityki Pieniężnej (RPP) w zakresie niezależności banku centralnego w Polsce.

1. Istota i systematyka pojęcia niezależności banku centralnego

Szeroka dyskusja publiczna, a także teoretyczne znaczenie problemu niezależności banku centralnego jak dotąd nie doprowadziły do sformułowania jednoznacznej definicji pojęcia „niezależność banku centralnego". W związku ze zróżnicowanym zakresem jego ujmowania celowe jest przeprowadzenie uściśleń, klasyfikujących te niejednolite poglądy.

Niezależność banku centralnego można interpretować z punktu widzenia kryterium zakresu odpowiedzialności, wyróżniając:

- **zakres przedmiotowy**, określający kwestie, za które bank centralny jest odpowiedzialny (np. cele polityki pieniężnej),
- **zakres podmiotowy**, oznaczający przed kim (jakim gremium czy instytucją) bank jest odpowiedzialny za prowadzoną politykę pieniężną.

Obydwa zakresy odpowiedzialności są ze sobą powiązane, gdyż im większa jest swoboda niezależności przedmiotowej, tym większe jest znaczenie rozwiązań odnoszących się do odpowiedzialności podmiotowej[1]. Z drugiej strony wąski zakres odpowiedzialności podmiotowej nie wpływa negatywnie na kształt niezależności przedmiotowej, lecz odwrotnie – raczej ją pogłębia.

Analizując niezależność podmiotową, można dokonać dodatkowo rozróżnienia pomiędzy ujęciem *ex ante* i *ex post* tego rodzaju niezależności.

Podejście *ex ante*, odnoszące się do okresu poprzedzającego wprowadzenie decyzji banku centralnego w życie, obejmuje np.:

- wymóg zatwierdzania decyzji banku centralnego przez inny organ,
- prawo innego organu do zmiany daty, od której decyzja jest obowiązująca.

Odpowiedzialność podmiotowa *ex post* odnosi się do okresu po wprowadzeniu decyzji banku centralnego do praktyki życia gospodarczego i jej przejawami są:

- prawo innego organu do zawieszania obowiązującej decyzji banku,
- prawo innego organu do zmiany obowiązującej decyzji,
- prawo innego organu do weryfikacji słuszności decyzji podejmowanych przez bank centralny.

Jednocześnie należy podkreślić, że o relatywnie pełnej niezależności banku centralnego można mówić tylko wówczas, gdy brak jest jego odpowiedzialności w sensie podmiotowym *ex ante*. Niezależność banku centralnego oznacza wyeliminowanie istnienia odpowiedzialności podmiotowej *ex ante*.

---

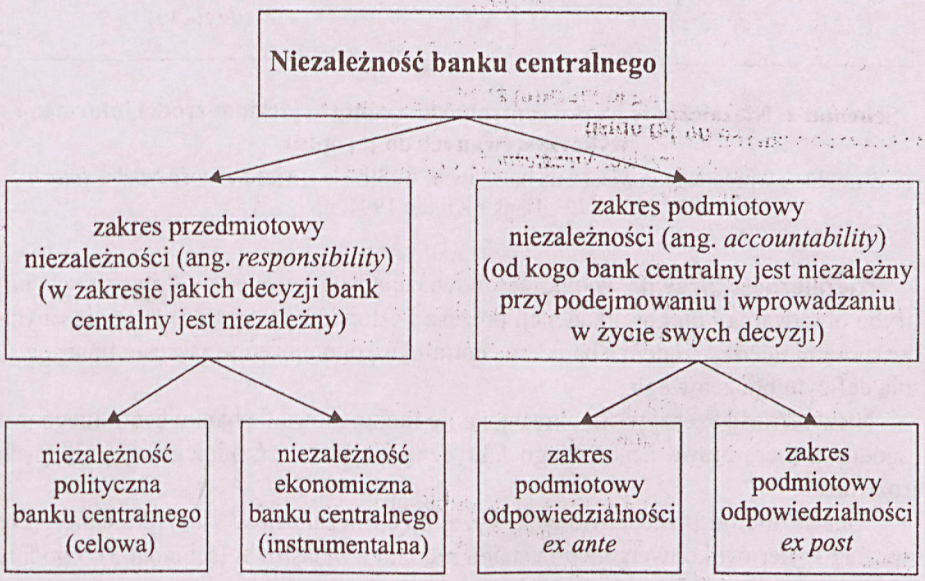
[1] A. Wojtyna, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1998, s. 40.

Optymalny model banku centralnego w kontekście powyższych uwag oznaczałby taką instytucję, która byłaby niezależna przedmiotowo, ale odpowiedzialna podmiotowo (ang. *independent but accountable*)[2].

Innego rodzaju klasyfikację, wynikającą z badań empirycznych, będącą jednocześnie szerszym rozwinięciem poprzedniego ujęcia, stanowi wyróżnienie niezależności politycznej i ekonomicznej, zaproponowane przez V. Grilliego, D. Masciandro i G. Tabelliniego[3]. Kryterium tego podziału jest rodzaj czynników, mający wpływ na kształtowanie niezależności.

Przez **niezależność polityczną** należy rozumieć możliwość podejmowania decyzji dotyczących nadrzędnego celu polityki pieniężnej, uwzględniając warunki otoczenia politycznego i elementy ustroju monetarnego.

Niezależność ekonomiczna definiowana jest jako swoboda wyboru narzędzi, służących realizacji celów polityki pieniężnej[4]. W terminologii A. M. Fischera oba wyżej wyodrębnione rodzaje niezależności zostały określone jako niezależność instrumentalna i celowa[5].



Schemat 1. Systematyka pojęcia niezależności banku centralnego
Źródło: Opracowanie własne

[2] W. L. Hoskins, *Rethinking the Framework for Monetary Policy*, Cato Journal 1993, no. 2, za A. Wojtyna, *Szkice*, s. 67.

[3] R. Huterski, *Niezależność banku centralnego*, TNOiK, Toruń 2000, s. 26.

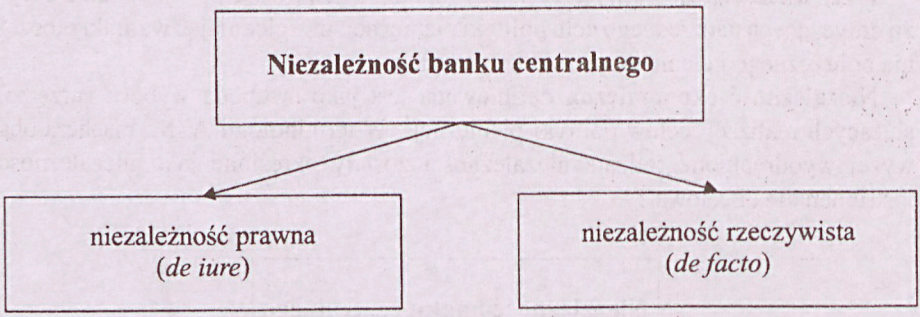
[4] A. Wojtyna, *Szkice*, s. 41.

[5] A. S. Blinder, *Bankowość centralna w teorii i praktyce*, CeDeWu, Warszawa 2001, s. 78.

Systematykę niezależności banku centralnego w przedstawionych ujęciach prezentuje schemat 1.

Poza tą systematyką można jeszcze interpretować niezależność banku centralnego z punktu widzenia źródeł pochodzenia informacji, charakteryzujących niezależność. Są nimi:

- niezależność prawna (formalna) – *de iure*,
- niezależność rzeczywista (pozaprawna) – *de facto* (schemat 2).



Schemat 2. Niezależność banku centralnego według kryterium źródeł informacji wykorzystywanych do jej opisu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Strzelec, *Niezależność NBP w latach 1989-1993*, Bank i Kredyt 1994, nr 7, s. 4

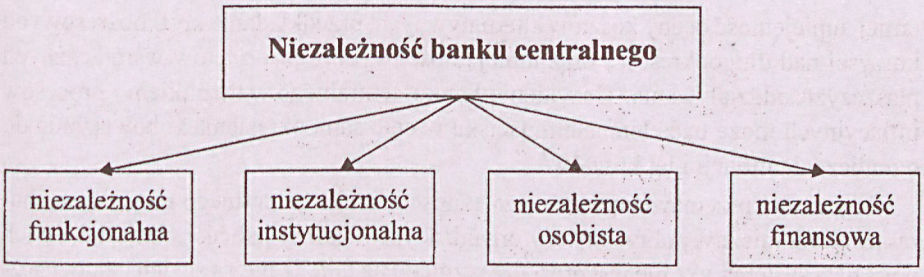
Niezależność prawna wynika z obowiązujących przepisów, dotyczących np. trybu obsadzania i długości kadencji prezesa i członków rady, procedur związanych ze sporami między rządem a bankiem centralnym, ograniczeń w zakresie finansowania deficytu budżetowego.

Niezależność rzeczywista określa, na ile funkcjonowanie banku centralnego jest zgodne z literą prawa i na ile jego faktyczna niezależność odbiega od przyjętych rozwiązań.

Niezależnie od przedstawionych wyżej ujęć, niezależność klasyfikuje się także według kryteriów konwergencji i ustaleń traktatu z Maastricht (schemat 3). Zgodnie z tą systematyką można wyodrębnić cztery rodzaje niezależności:

- **niezależność finansową**, przez którą rozumie się sformułowanie zasad tworzenia i podziału funduszy banku centralnego, tak aby niemożliwe było wywieranie nacisku finansowego na jego decyzje[6],
- **niezależność instytucjonalną**, określaną jako niemożność wywierania wpływu na bank centralny przez inne instytucje i organy za pomocą instrukcji oraz oczekiwania przez bank centralny instrukcji od innych władz decyzyjnych,

[6] R. Huterski, *Niezależność*, s. 26.



Schemat 3. Aspekty niezależności banku centralnego według kryteriów konwergencji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Nowak-Far, *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 196

- **niezależność osobistą**, gwarantującą długość kadencji prezesa oraz precyzującą wyraźnie warunki, umożliwiające jego przedterminowe odwołanie z funkcji,
- **niezależność funkcjonalną**, polegającą na jasno sformułowanym celu działalności banku centralnego, wynikającym z jego statutu, oraz na samodzielności w realizacji innych zadań statutowych; celowi głównemu mogą być podporządkowane cele drugorzędne, o ile nie pozostają w sprzeczności z celem naczelnym.

2. Argumenty przemawiające za niezależnością banku centralnego

Doświadczenia lat siedemdziesiątych – głębokiego światowego kryzysu walutowego i nawracających także w latach siedemdziesiątych fal inflacji – spowodowały usytuowanie walki o inflację na pierwszym miejscu wśród „czworokąta" polityki makroekonomicznej. Relatywnie trwała pozycja tego celu w hierarchii celów polityki gospodarczej wynika z niezadowalającej skuteczności ograniczania inflacji w różnych krajach, różnego pojmowania niezależności banku centralnego, niejednakowych kosztów inflacji ponoszonych przez poszczególne społeczeństwa, zagrożenia dla gospodarki wypływającego z występowania cykli wyborczych w krajach rozwijających się czy w gospodarkach podlegających transformacji.

Zwolennicy niezależności banku centralnego uzasadniają jej potrzebę rozmaitymi racjami politycznymi, ekonomicznymi bądź dla umotywowania jej konieczności posiłkują się badaniami empirycznymi. Niezależność banku centralnego traktowana jest jako probierz wiarygodności i spójności w czasie polityki ekonomicznej, realizowanej w ramach określonego systemu społeczno-gospodarczego. Wiarygodność polityki pieniężnej to świadome, deklarowane preferencje i cele działania władzy mone-

tarnej, umiejętność oceny kosztów alternatywnych, przedkładania krótkookresowych korzyści nad długookresowe oraz umiejętności wyboru priorytetów wśród różnych płaszczyzn oddziaływania. Uczynienie banku centralnego „strażnikiem" procesów inflacyjnych może być elementem nacisku w celu samookreślenia zobowiązania do ograniczenia inflacji i jej kosztów[7].

Argumenty przemawiające za niezależnością banku centralnego mogą mieć charakter ekonomiczny, polityczny czy organizacyjny. Należy jednak podkreślić, że ich wyrazista systematyka nie jest prosta ze względu na fakt, iż nie da się ich jednoznacznie przypisać do określonej grupy przesłanek. Pomiędzy różnymi argumentami występują sprzężenia zwrotne bądź swoista „autokorelacja", silna współzależność, co uniemożliwia prawidłową, rozłączną ich klasyfikację, zgodną z zasadami logiki. Do wyżej wymienionych trudności należy zaliczyć ocenę skutków przeciwdziałania niezależnego banku centralnego grze wyborczego cyklu koniunkturalnego, co daje efekty ekonomiczne w postaci wydłużenia horyzontu czasowego decyzji podmiotów gospodarczych, wpływa na stabilizację gospodarki[8] oraz oddziałuje na układ polityczny.

Nadmiar zadań nałożonych na bank centralny powoduje ograniczenie w spójności przezeń realizowanej polityki pieniężnej, co zmniejsza jego wiarygodność. Często nadmiarowi zadań nie odpowiadają dostępne narzędzia.

Podstawowym argumentem, przemawiającym za niezależnością banku centralnego, jest to, iż jest on gwarantem wiarygodności i spójności w czasie realizowanej polityki ekonomicznej[9]. Działanie banku centralnego może prowadzić do zmniejszenia niekorzystnych skutków w polityce gospodarczej, szczególnie w zakresie funkcjonowania sektora publicznego. Niezależność banku centralnego jako silnej instytucji umożliwia przeciwstawienie się określonym grupom nacisku politycznego lub ekonomicznego i realizowanie przyjętej strategii polityki gospodarczej. Wyższy poziom niezależności banku centralnego poprzez wzrost wiarygodności własnej polityki gospodarczej może stymulować rząd do dyscypliny finansowej w zakresie podejmowanych przez siebie decyzji.

Z drugiej strony wyrażane są też opinie, że niezależność banku centralnego może być przedmiotem swoistych manipulacji, jest wykorzystywana przez rząd do realizacji niepopularnych decyzji, bez ponoszenia za nie odpowiedzialności. Kolejną przesłanką, przemawiającą za niezależnością banku centralnego, jest przyspieszenie dostosowań podmiotów gospodarczych do oczekiwań inflacyjnych, co obniża koszty inflacji (głównie odnoszące się do spadku produkcji i bezrobocia). Ważnym argumen-

---

[7] A. Cukierman, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*, MIT Press Cambridge, 1992.

[8] A. Wojtyna, *Szkice*, s. 22.

[9] Tamże, s. 20.

tem w określeniu pozycji banku centralnego jest ukształtowanie jego antyinflacyjnej reputacji.

Konsekwencją wyższego poziomu niezależności banku centralnego jest zdecydowane obniżenie deficytu budżetowego, co znalazło empiryczne potwierdzenie w wielu krajach gospodarki rynkowej. Korzyści wynikające z niezależności banku centralnego dają się także sprowadzić do problemu istotnego z punktu widzenia realizacji polityki makroekonomicznej, a mianowicie koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej[10].

Zasadniczymi argumentami, skłaniającymi do koordynacji obu rodzajów polityki, są:

- obniżenie kosztów inflacji ze względu na zmiany rozkładu opóźnień oraz możliwość ukształtowania *policy mix*, łagodzącej restrykcje polityki monetarnej[11],
- zwiększenie wiarygodności polityki antyinflacyjnej banku centralnego,
- ograniczenie krytyki banku centralnego przez rząd (ze względu na cel i środki polityki pieniężnej).

Poza wyżej przytoczonymi przesłankami niezależności banku centralnego w światowym piśmiennictwie ekonomicznym wskazuje się na coraz bardziej dobitne argumenty empiryczne. Najczęstsze wnioski można sprowadzić do następujących stwierdzeń[12]:

- występuje ujemna korelacja pomiędzy niezależnością banku centralnego a inflacją; sytuacja w tym zakresie nie jest jednak jednolita w odniesieniu do różnych grup krajów – w krajach rozwiniętych inflacja bardziej związana jest z niezależnością prawną, niż ze zmianą na stanowisku gubernatora banku, w krajach rozwijających się jest odwrotnie,
- niezależność banku centralnego w wysoko rozwiniętych gospodarkach nie jest skorelowana ze stopniem prawnej niezależności banku, natomiast w krajach rozwijających się korelacja ta jest dodatnia,
- przy wyższym stopniu niezależności bardziej wyraźna jest wymienność inflacji i produkcji w krajach rozwiniętych,
- upublicznienie celów monetarnych sprzyja niższej inflacji.

3. Argumenty przeciwko niezależności banku centralnego

Niezależność banku centralnego – zdaniem części ekonomistów i polityków – nie jest gwarantem ukształtowania wzorca makroekonomicznej polityki. Przekazanie części

[10] W. D. Nordhaus, *Policy Games: Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies*, Brookings Papers on Economic Activity 1994, no. 2.

[11] A. Wojtyna, *Szkice*, s. 65.

[12] Tamże, s. 57.

uprawnień rządu bankowi centralnemu powoduje, ich zdaniem, osłabienie elastyczności reakcji polityki gospodarczej na zakłócenia zewnętrzne[13]. Zbytnia koncentracja polityki na celach monetarnych prowadzi do przejęcia ciężarów szoków zewnętrznych przez sferę gospodarki realnej, a to tłumi produkcję i aktywność gospodarczą. Lepszym rozwiązaniem byłoby rozłożenie szoku podażowego pomiędzy wielkości pieniężne i realne, gdy cele byłby podzielone na monetarne i dotyczące produkcji.

Nadawanie bankowi centralnemu niezależności prowadzi, w opinii części ekonomistów, do sztucznego rozdzielenia polityki fiskalnej i monetarnej, podczas gdy ich koordynacja dawałaby daleko większe korzyści. Można byłoby uzyskać także wyższą spójność makroekonomicznego programu gospodarczego. Również w zakresie cyklu wyborczego rezultaty byłyby bardziej wyraziste. Z drugiej strony trzeba też pamiętać, że wiarygodność banku centralnego nie jest kształtowana tylko przez sam bank, ale decyduje o niej skuteczność całego makroekonomicznego programu, stąd skutki działań antyinflacyjnych mogą zostać zaprzepaszczone przez niezgodne, pod względem kierunku i logiki, decyzje z innych dziedzin polityki gospodarczej.

Negatywną ocenę niezależności banku centralnego formułują przeciwnicy procesów integracyjnych. Uznają oni, że powstanie EMU i EBC wywołuje niekorzystne skutki w polityce fiskalnej. Generalnie procesy integracyjne postrzegane są jako przejawy utraty narodowej tożsamości i samodzielności w tym względzie; szczególnie źle widziane jest to w sferze pieniądza (pomimo wspólnej waluty funkcjonującej w Unii Gospodarczej i Walutowej).

Reprezentowane są także poglądy, że nie ma możliwości zapewnienia faktycznej niezależności politycznej ze względu na występowanie rozmaitych lobby i grup nacisku, które utrudniają jej realizację. Poniekąd także niezależność polityczna z góry traktowana jest jako ograniczona, bo i tak zależy od rządu bądź parlamentu. W skrajnych poglądach twierdzi się również, iż występuje swoista symbioza między rządem a bankiem centralnym, który za cenę swej niezależności broni popularności rządu, jednocześnie stając się obiektem ataków ze strony niezadowolonego społeczeństwa[14]. Świadczy to o „komercyjnym" podejściu do problemu niezależności przez bank centralny.

Niezależność banku centralnego może być podana w wątpliwość z racji niejednolitości interesów banku centralnego i samych jego pracowników, a co za tym idzie – odmiennego spojrzenia na cele wewnętrzne i zewnętrzne banku centralnego. Traktowanie banku centralnego w szczególny lub wyjątkowy sposób nie jest w żaden sposób przekonująco uzasadnione. Natomiast niewątpliwie wysuwane są zarzuty, iż niezależność banku centralnego prowadzi do utraty demokratycznej kontroli nad jego funkcjonowaniem, co doprowadzić może do naruszenia interesów niektórych grup społecznych, np. poprzez wzrost bezrobocia czy spadek dochodów.

[13] Tamże, s. 23.

[14] Tamże, s. 26.

Szczególnie popularnym argumentem, który niejednokrotnie pojawia się w dyskusjach polskich polityków i ekonomistów, mającym świadczyć przeciwko niezależności banku centralnego, jest przekonanie, iż wzrostowi stabilności cen towarzyszyć musi wzrost wahań wielkości realnych (produkcji i zatrudnienia). Wymienność stabilizacji cen i stabilności produkcji jest szczególnie podkreślana[15]. Z drugiej strony badania empiryczne wskazują na to, iż ocena tej wymienności nie jest jednolita w różnych krajach[16], stąd traktowanie jej jako argumentu przeciw niezależności banku centralnego nie musi być tak oczywiste.

Przeciwko autonomii banku centralnego wysuwany jest argument, iż skuteczność ograniczania inflacji wcale nie jest związana ze stopniem niezależności banku, ale z tzw. opozycją (awersją) społeczną wobec inflacji[17]. Poglądy te nie są jednak uznawane powszechnie, o czym świadczą przeciwstawne opinie Posena i Siklosa[18].

Do argumentów wysuwanych przeciwko niezależności banku centralnego zalicza się też możliwość przekształcenia skrzywienia inflacyjnego w deflacyjne w warunkach, gdy cykl koniunkturalny jest asymetryczny[19].

Z przedstawionych, zaledwie fragmentarycznych uwag na temat niezależności banku centralnego – z punktu widzenia pozytywnych i negatywnych przesłanek – wynika, że nie jest możliwa jednoznaczna ocena tego zjawiska. Obraz niezależności banku centralnego nie jest prosty, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i empirycznym. Niezależność banku centralnego jest funkcją wielu, często sprzecznych, determinant, wynikających z otoczenia prawnego, instytucjonalnego, ekonomicznego, politycznego i organizacyjnego. Stąd bierze się różnorodność jej interpretacji i waloryzacji wśród przedstawicieli świata nauki, gospodarki i polityki.

W świetle powyższych uwag zrozumiałe jest zatem, dlaczego w polskich warunkach gospodarki transformującej się bank centralny i aspekty jego niezależności podmiotowej i przedmiotowej są w centrum ożywionej dyskusji polityków i ekonomistów.

---

[15] Tamże, s. 65, 73.

[16] Wskazują na to prace Rogoffa, Debellego, Fischera i Lohmanna.

[17] A. Wojtyna, *Szkice*, s. 62, 63.

[18] A. S. Posen, *Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation,* Central Banking 1995, no. 2; P. L. Siklos, *Central Bank Independence in the Transitional Economies: A Preliminary Investigation of Hungary, Poland, the Czech and Slovak Republics*, w: *The Development and Reform at Financial System in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Aldershot 1994.

[19] Uwagi na ten temat zawierają prace D. P. Morgana, *Assymetric Effects of Monetary Policy,* Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review 1993, no. 2 i J. Tobina, *Panel Discussion,* Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series 1994, no. 38.

4. Ocena niezależności NBP w świetle ustawodawstwa i dyskusji politycznych z lat 2000-2002

Różne aspekty niezależności NBP można przedstawić na tle najbardziej ogólnej interpretacji pojęcia niezależności banku centralnego, stosowanego w odniesieniu do wszystkich banków centralnych świata, bez uwzględnienia rozwiązań przyjętych w traktacie z Maastricht. Interpretacja ta pozwala bowiem na kompleksowy opis umocowania prawnego banku centralnego, które odbywa się bez konieczności dokonywania ostrego rozgraniczenia pomiędzy niezależnością funkcjonalną, instytucjonalną, personalną i finansową. W przypadku czwórczłonowego podziału mogłyby bowiem powstać niejasności klasyfikacyjne, dotyczące choćby kwestii, czy ewentualne przekazanie przez bank centralny innej instytucji uprawnień w dziedzinie ustalania celu inflacyjnego dotyczy niezależności funkcjonalnej czy instytucjonalnej. Podział wszystkich aspektów niezależności banku centralnego na niezależność celową, instrumentalną i podmiotową budzi w tym zakresie mniej zastrzeżeń.

4.1. Niezależność celowa NBP jako możliwość podejmowania decyzji dotyczących nadrzędnego celu polityki pieniężnej

Określenie ogólnego, niezmiennego w długim okresie, nadrzędnego celu działania banku centralnego należy do demokratycznie wybranych organów państwa. Można wręcz stwierdzić, że możliwość ustalania ogólnego celu polityki pieniężnej przez bank centralny dawałaby tej instytucji zbyt szerokie uprawnienia[20], szczególnie w przypadku, gdy jest ona młoda i nie ma ugruntowanego antyinflacyjnego autorytetu.

Jasne i jednoznaczne sformułowanie jednego celu nadrzędnego polityki pieniężnej pozwala na przejrzystość prowadzenia tej polityki i zmniejsza niepewność w gospodarowaniu. Dodatkowo, aby w pełni zapewnić długookresową stabilność i zlikwidować możliwość zmieniania celu wraz z kolejnymi kadencjami Sejmu, powinien on być określony w akcie prawnym możliwie wysokiego rzędu.

W polskim prawodawstwie cel nadrzędny NBP został sformułowany w art. 227 konstytucji w sposób nieprecyzyjny, gdyż według tego przepisu NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Takie stwierdzenie może być w różny sposób interpretowane. Przykładowo, wartość polskiego pieniądza wyrażona w walucie obcej to kurs złotówki, a wzrost wartości określonego koszyka dóbr i usług wyrażona w złotówkach to inflacja. Artykuł 227 konstytucji nie daje więc dostatecznie precyzyjnej wykładni nadrzędnego celu polityki pieniężnej. W ostatnim punkcie tego artykułu

[20] A. S. Blinder, *Bankowość*, s. 78.

ustawodawca stwierdza jednak, że organizację i zasady działania NBP oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim precyzuje w art. 3, że podstawowym celem jego działalności jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP.

Może się więc wydawać, że cel nadrzędny NBP został w tym akcie prawnym sprecyzowany, choć jest to zwykła ustawa, co ułatwia ewentualne zmiany w tym zakresie. Jednak w tym samym akcie, w tekście przysięgi prezesa NBP, który z urzędu przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej, zawarta jest już niekonsekwencja. Przysięga on uroczyście, że będzie ściśle przestrzegał postanowień konstytucji i innych ustaw oraz że we wszystkich swoich działaniach dążyć będzie do rozwoju gospodarczego Ojczyzny i pomyślności obywateli.

W zakresie celu nadrzędnego Narodowego Banku Polskiego występuje więc na tyle duża niespójność, że trudno nazwać go w pełni niezależnym. Prowadzi to do sytuacji, w której Sejm przyjmuje uchwały, mające na celu nakłonienie Rady Polityki Pieniężnej do spełnienia swego ustawowego obowiązku, jakim jest wspieranie polityki gospodarczej rządu. Takie działania wydatnie zmniejszają wiarygodność Narodowego Banku Polskiego[21] i powodują dążenie niektórych opcji politycznych do zmian w jego umocowaniu prawnym.

Zgodnie z poselskim projektem o zmianie ustawy o NBP, zgłoszonym 21 stycznia 2002 r., Narodowy Bank Polski miałby mieć trzy równorzędne cele:

- dbanie o wartość polskiego pieniądza,
- wspieranie rozwoju działalności gospodarczej,
- sprzyjanie zmniejszaniu bezrobocia.

Abstrahując od sprzeczności z konstytucją, taka sytuacja prawna stawiałaby Radę Polityki Pieniężnej przed koniecznością dokonania wyboru, który z celów w danym momencie realizować. Jednocześnie można bowiem realizować tylko cele spójne, a wcześniej wymienione do takich nie należą[22]. Doprowadziłoby to do patologicznej sytuacji, w której NBP, nie posiadając pełnej wiarygodności[23], dysponowałby (w pewnym sensie) niezależnością w zakresie doboru celu nadrzędnego.

---

[21] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie decyzji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie stóp procentowych.

[22] Por. „magiczny kwadrat" krajów OECD w: W. Przybylska-Kapuścińska, *Polityka antycykliczna Francji i Włoch*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1993, s. 51.

[23] Na brak wiarygodności RPP wskazują wydarzenia i dyskusje w polskim parlamencie, na łamach prasy itd., toczone na przełomie 2001 i 2002 r.

Podkreślić należy ponadto, że określony ustawowo jako stabilizacja cen cel nadrzędny NBP jest jednym z wymogów konwergencji prawnej[23] i jego ewentualna zmiana uniemożliwiłaby Polsce wstąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej[24].

4.2. Niezależność instrumentalna NBP jako swoboda wyboru narzędzi służących realizacji określonego celu nadrzędnego

Ponieważ prezes NBP ma takie same uprawnienia, jak inni członkowie Rady Polityki Pieniężnej, a Zarząd NBP zgodnie z art.17 ustawy o NBP realizuje uchwały Rady, można stwierdzić, że najważniejszym organem NBP jest właśnie Rada. Wykonuje ona swoje suwerenne prawo ustalania i realizacji polityki pieniężnej za pomocą trzech podstawowych instrumentów, którymi są[25]:

- ustalanie wysokości stóp procentowych NBP,
- ustalanie zasad i stóp rezerw obowiązkowych banków,
- ustalanie zasad operacji otwartego rynku.

Z mało precyzyjnego sformułowania nadrzędnego celu polityki pieniężnej wynikają zasadnicze problemy także w zakresie niezależności instrumentalnej NBP. Konstytucja czyni NBP odpowiedzialnym za wartość polskiego pieniądza, a ustawa o NBP zawęża to zadanie do utrzymania stabilnego poziomu cen, to istnieje zastrzeżenie, czy dopuszczalna jest w tym przypadku interpretacja rozszerzająca, w postaci zlecenia centralnemu bankowi zadania, polegającego na dążeniu do możliwie niskiej inflacji.

Taka wątpliwość według wielu podważa prawomocność określania przez Radę Polityki Pieniężnej celów inflacyjnych, które są podstawą prowadzonej przez Radę strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Od 1999 r. do chwili obecnej Rada autonomicznie ustala cel inflacyjny, chociaż taka kompetencja nie wynika *expressis verbis* z ustawy[26]. Jest to kolejny aspekt funkcjonowania NBP, prowokujący ataki na jego niezależność.

---

[23] Dostosowanie prawa krajów kandydujących do członkostwa w UGW (w niezbędnym zakresie) do prawa europejskiego nazywamy konwergencją prawną.

[24] Aby móc wstąpić do UGW, kraje kandydujące, zgodnie z traktatem z Maastricht, są zobowiązane spełnić pewne wymogi, dotyczące m.in. wysokości deficytu budżetowego, zadłużenia, poziomu stóp procentowych, poziomu inflacji oraz niezależności banku centralnego, przejawiającej się m.in. właśnie w określeniu walki z inflacją jako celu nadrzędnego banku centralnego. Są to wymogi konwergencji prawnej i ekonomicznej.

[25] Art. 12.2 ustawy o NBP z dnia 29 sierpnia 1997 r.

[26] R. Tulpin, *Wspólne zmartwienie*, Rzeczpospolita z 17 X 2001.

W przypadku realizacji strategii bezpośredniego celu inflacyjnego[28] najskuteczniejszym instrumentem polityki pieniężnej jest ustalanie wysokości stóp procentowych NBP. Pomimo że w zakresie stosowania tego instrumentu RPP dysponuje pełną swobodą, to właśnie od problemu określania wysokości tych stóp rozpoczęła się dyskusja na temat niezależności banku centralnego w Polsce.

Za jedną z podstawowych determinant wysokości określanych przez RPP stóp procentowych uznaje się potrzeby pożyczkowe rządu, wynikające z rozmiaru deficytu budżetowego. Fakt, że planowany na rok 2002 deficyt budżetowy w wysokości około 40 mld zł do końca marca 2002 r. został wykorzystany w ponad 41%[29], może być wystarczającą podstawą do nieobniżania (w zasadniczy sposób) stóp procentowych. Nie można bowiem w takiej sytuacji zakwestionować możliwości ostatecznego przekroczenia planowanego w ustawie budżetowej deficytu budżetowego, co spowoduje wzrost potrzeb pożyczkowych rządu.

Innymi przyczynami utrzymywania stóp procentowych na relatywnie wysokim poziomie są:

- zamrożenie stawek podatku dochodowego w 2002 r., które przyczyni się do zmniejszenia wpływów do budżetu z tytułu tego podatku, co pociągnie za sobą wzrost deficytu pokrywanego przez oprocentowane państwowe papiery dłużne; aby rząd mógł znaleźć na nie nabywców, trzeba zapewnić im odpowiednio wysoką stopę zwrotu, czyli wysokie oprocentowanie,
- wprowadzenie podatku od zysków z oszczędności, które zmniejszyło – i tak niską w Polsce – skłonność do oszczędzania; w celu utrzymania jej na poprzednim poziomie w takiej sytuacji należałoby nawet zwiększyć stopy procentowe.

Naciski na obniżenie stóp procentowych przez RPP mogą przynieść odwrotny skutek, w postaci konieczności podwyższenia tych stóp. Może to nastąpić, gdyż ataki na niezależność NBP czynią inwestycje w papiery dłużne polskiego rządu bardziej ryzykownymi w oczach zagranicznych partnerów, a zasadą jest, że im większe jest ryzyko inwestycji, tym wyższe muszą być zaoferowane stopy zwrotu, by nie zmniejszyła się liczba chętnych do podjęcia tego ryzyka.

W przypadku propozycji nowelizacji ustawy o NBP z 2002 r. należy podkreślić, że składający projekt, zwiększając liczbę celów NBP, nie zwiększyli liczby instrumentów polityki pieniężnej pozostających do dyspozycji RPP. Proponowana w projekcie sytuacja prawna sprowadzałaby się do tego, że NBP wiele niespójnych celów miałby osiągnąć jednocześnie za pomocą *de facto* jednego instrumentu, tzn. stóp procentowych.

---

[28] Jest to strategia stosowana od 1999 r. ze względu na jej skuteczność w ograniczaniu inflacji. Sprowadza się do tego, że RPP określa liczbowo cel inflacyjny, a następnie tak steruje stopami procentowymi, by cel ten osiągnąć.

[29] G. J. Leśniak, *Na razie Nowela nie grozi*, Rzeczpospolita 2002, nr 90.

W pierwszej połowie 2002 r. bardzo często wśród części polityków można było usłyszeć opinie o potrzebie dokonania przez NBP interwencji walutowych czy nawet konieczności dewaluacji złotego. Oznaczałoby to wprowadzenie w Polsce strategii kształtowania kursu walutowego, która jest podstawową strategią polityki monetarnej w wielu krajach transformujących się. Ta strategia osłabia jednak odpowiedzialność podmiotową *ex post* banku centralnego, ponieważ każdego dnia przenosi sygnały powstające na rynku walutowym na sferę polityki pieniężnej. Prowadzić to może w transformujących się gospodarkach do szybkiego przenoszenia się kryzysów z międzynarodowych rynków walutowych do sfery polityki pieniężnej tych państw[29].

Rząd na wniosek Rady Polityki Pieniężnej zdecydował 11 kwietnia 2000 r. o upłynnieniu kursu złotego, na skutek czego od 12 kwietnia 2000 r. kurs polskiego złotego wobec walut wymienialnych może kształtować się bez żadnych ograniczeń pod wpływem podaży i popytu na rynku dewizowym. Tą decyzją zlikwidowano możliwość prowadzenia przez NBP strategii kształtowania kursu walutowego metodami administracyjnymi. Skutkiem takiego działania było zwiększenie wiarygodności Polski w oczach zagranicznych inwestorów. Jednak pojawiające się w prasie informacje o istnieniu możliwości przeprowadzenia dewaluacji złotego mogą negatywnie wpłynąć na tę opinię i przynieść, oprócz oczekiwanego osłabienia złotego, także wzrost stóp procentowych. Inwestorzy mogą bowiem zażądać zrównoważenia wzrostu niepewności inwestowania w polskie papiery wartościowe wyższymi oczekiwanymi stopami procentowymi[30].

Ewentualne przeprowadzenie interwencji walutowych, choć mniej radykalne od dewaluacji, byłoby nieefektywne i kosztowne, gdyż dla osłabienia złotego NBP musiałby kupić od banków dewizy, a następnie, dla ograniczenia ich płynności, zmniejszyć podaż pieniądza na rynku. Nie ma praktycznie możliwości podejmowania działań zmierzających do osłabienia złotego i jednocześnie liczenia na wzrost za granicą liczby chętnych do nabycia polskich skarbowych papierów dłużnych, tym bardziej że w ramach decyzji o upłynnieniu kursu nie było porozumienia między RPP i ministrem finansów co do dokonywania ewentualnych interwencji na rynku walutowym w przypadku nadmiernej aprecjacji czy deprecjacji złotego[31].

Pomimo że strategia kształtowania kursu walutowego nie jest już od dłuższego czasu w Polsce stosowana[32], to zauważyć można próby zmniejszania kompetencji NBP również w tym zakresie. Do Sejmu trafił bowiem projekt nowego prawa dewizowego, na podstawie którego w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak zagrożenie

---

[29] Tamże, s. 50.

[30] A. Słojewska, *Czy złoty jest za mocny?*, Rzeczpospolita 2002, nr 111.

[31] D. Gurzyńska, *Systemy kursu walutowego i wymienialności walut na przykładzie Polski w latach dziewięćdziesiątych*, Toruń 2000.

[32] Ostatnie interwencje walutowe miały miejsce w lutym 1998 r., a upłynnienie kursu złotego – w kwietniu 2000 r.

równowagi bilansu płatniczego lub stabilności złotego, decyzje miałyby należeć praktycznie wyłącznie do rządu, a RPP byłaby tylko ciałem opiniodawczym. Obecnie, na podstawie art. 17 ustawy z 18 grudnia 1998 r. Prawo dewizowe, inicjatywa w takim przypadku należy do NBP (w skład którego wchodzi m.in. sztab antykryzysowy). Jest to kolejny aspekt dążenia do ograniczenia niezależności NBP[32].

Zamiast strategii bezpośredniego celu inflacyjnego oraz kształtowania kursu walutowego bank centralny może także stosować jeden z dwóch innych reżimów polityki pieniężnej[33], a mianowicie[34]:

- strategię kontroli bazy monetarnej,
- strategię prowadzoną bez przyjętych, określonych zasad (z ang. *just do it strategy*).

Kontrola agregatów pieniężnych, w sytuacji słabego związku między stopą inflacji i wielkościami agregatów pieniężnych, może dawać zbyt mało informacji o kondycji polityki pieniężnej. W transformujących się gospodarkach problem niestabilności relacji między tymi wskaźnikami jest bardzo poważny, a powodują go istotne zmiany instytucjonalne, które występują w tym okresie. Przy niewielkiej odpowiedzialności podmiotowej *ex post* banku centralnego za swe działania może to doprowadzić, podobnie jak w sytuacji strategii *just do it*, do uznania przez społeczeństwo niezależności tego banku za zbyt wielką i daleko idącą. Strategia kontroli bazy monetarnej nie jest zatem wskazana dla niezależnych banków centralnych krajów transformujących się[35].

Podstawowym instrumentem bieżącego oddziaływania na podaż pieniądza jest ustalanie przez bank centralny stóp rezerw obowiązkowych banków. W przypadku Polski, gdzie od połowy 1997 r. RPP wciąż zmniejsza wysokość tych stóp (m.in. ze względu na wzrost bezpieczeństwa i stabilności systemu bankowego), możliwość prowadzenia polityki pieniężnej za pomocą tego instrumentu jest bardzo ograniczona (por. schemat 4). Z tego głównie powodu w 1998 r. RPP odeszła od wykorzystywania strategii kontroli bazy monetarnej.

Polityka pieniężna, prowadzona przez władze monetarne bez przyjętych zasad, jest wysoce problematyczna nawet w rozwiniętych gospodarkach rynkowych i z tego powodu jest niewskazana w przypadku NBP. Bank centralny, aby móc prowadzić politykę pieniężną w ten sposób, musi mieć niepodważalną wiarygodność, antyinflacyjną reputację, a także pełne poparcie społeczeństwa. Niestety, o czym świadczą

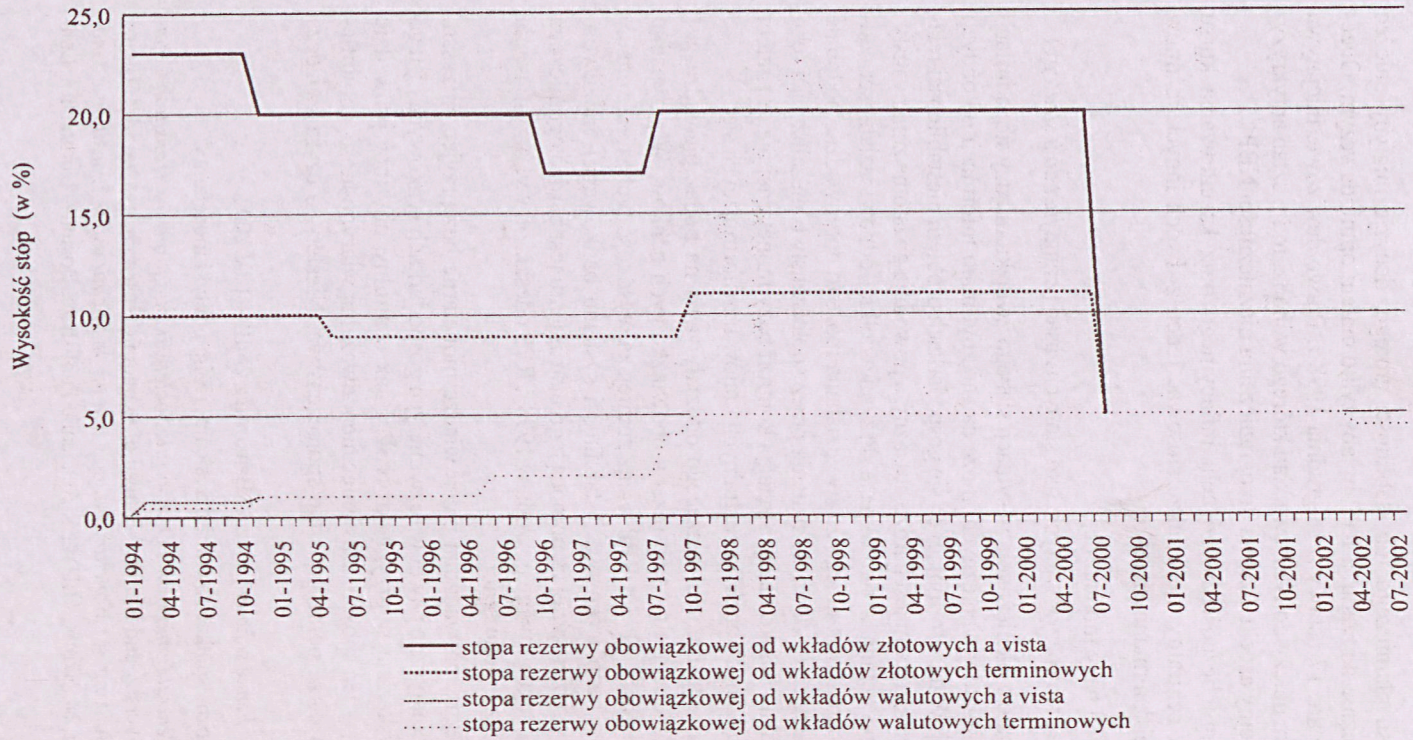
---

[32] K. Doliniak, *Kuchenne schody?*, Gazeta Bankowa z 26 III – 1 IV 2002.

[33] W literaturze można spotkać również określenie „reżim polityki monetarnej".

[34] F. S. Mishkin, *Central Banking in a Democratic Society. Implications for Transition Countries*, Columbia University and National Bureau of Economic Research, cyt. za: M. I. Blejer, M. Skreb, *Central Banking*, w: *Monetary Policies and the Implications for Transition Economies*, ed. M.I. Blejer, M. Skreb, KLUWER Academic Publishers, Boston – Dordrecht – London 1999, s. 49.

[35] Tamże, s. 50.



Wykres 1. Stopy rezerwy obowiązkowej NBP w latach 1994-2002

Ź r ó d ł o: Dane NBP

dyskusje i wydarzenia ostatnich lat, NBP nie spełnia wszystkich tych warunków. Jest to często spotykana cecha banków centralnych w początkowych latach ich funkcjonowania w warunkach transformujących się gospodarek. Tryb prowadzenia polityki pieniężnej w przypadku stosowania strategii *just do it* jest bardzo podobny do proponowanej w nowelizacjach ustawy o NBP, w sytuacji gdy bank centralny ma kilka równorzędnych celów nadrzędnych i autonomicznie określa, który spośród nich w danym momencie realizować.

Na podstawie przedstawionych cech poszczególnych strategii prowadzenia polityki pieniężnej oraz warunków makroekonomicznych panujących w Polsce należy uznać, że w chwili obecnej najlepszym działaniem jest strategia bezpośredniego celu inflacyjnego. Pozwala ona bowiem, przy obecnym stanie prawnym, na optymalne połączenie trzech podstawowych cech banku centralnego: niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności.

4.3. Niezależność NBP w sensie podmiotowym

Ograniczeniem podmiotowej niezależności banku centralnego można nazwać każdą sytuację, w której jakikolwiek inny podmiot ma wiążący wpływ na treść, termin wprowadzenia i okres obowiązywania decyzji organów banku centralnego. Wpływ taki może być bezpośredni, np. poprzez zatwierdzanie czy odwoływanie decyzji banku centralnego, lub pośredni, do którego należy zaliczyć przede wszystkim wpływ na kwestie personalne i finansowe banku centralnego.

W polskim prawodawstwie żadna, poza NBP, instytucja nie ma bezpośredniego wiążącego wpływu na politykę pieniężną, gdyż, zgodnie ze wspomnianym wcześniej art. 227 konstytucji, Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Co prawda, w posiedzeniach RPP może brać udział przedstawiciel Rady Ministrów, ale bez prawa głosu. Jednakże w zakresie pośredniego wpływu kompetencje władzy wykonawczej i ustawodawczej mogą rodzić wątpliwości co do podmiotowej niezależności NBP, szczególnie we wspomnianych wcześniej kwestiach personalnych i związanych z nimi finansowych.

Zauważyć należy, że spośród rozwiązań problemów dotyczących powoływania i odwoływania członków RPP oraz okresów ich kadencji nie można mieć zastrzeżeń tylko do przepisów określających długości kadencji oraz możliwe tryby ich zakończenia[38]. Pozostałe kwestie są jednak dyskusyjne z punktu widzenia podmiotowej niezależności NBP. Samo stwierdzenie art. 13 ustawy o NBP, że dziewięciu członków powoływanych jest spośród specjalistów z zakresu finansów, jest niedostatecznie precyzyjne. Nie ma bowiem w tej ustawie żadnej wykładni wskazującej, kogo można

[38] Lista przyczyn, z których można odwołać członków RPP, jest zamknięta i zawiera tylko taki powody, które nie są związane z prowadzoną polityką pieniężną. Jest to również zgodne z traktatem z Maastricht.

uznać za specjalistę w dziedzinie finansów. Bardziej precyzyjne określenie warunków, dotyczących np. liczby lat pracy, stanowiska oraz stopnia naukowego, jakie powinien spełniać kandydat na członka RPP, poprawiłoby wiarygodność Rady Polityki Pieniężnej. Dodatkowo należy podkreślić, że ustawa o NBP ograniczyła wymagania w tym zakresie w stosunku do konstytucji, gdyż ta ostatnia wymagała, by w skład RPP wchodziły osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów.

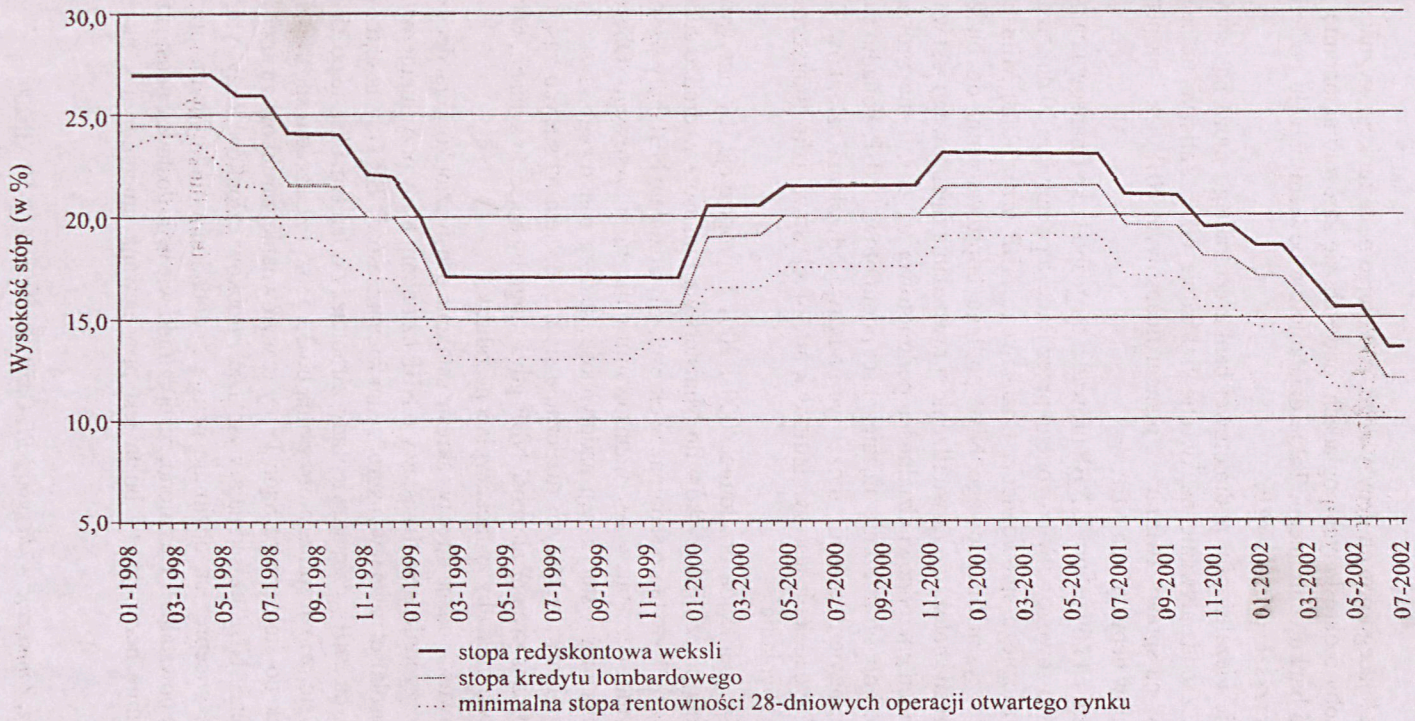
Z tego względu mogą pojawiać się w niektórych gremiach opinie, że RPP nie jest apolityczna, a być powinna. Niektóre partie mogą zarzucać, że członkowie RPP reprezentują interesy ugrupowań, z których się wywodzą i przez to szkodzą polityce gospodarczej prowadzonej przez rząd, którego ministrowie są członkami innych partii. Podobne zarzuty padały w Polsce w latach 2001-2002. Bardzo łatwo można zdementować tego typu pogłoski, wskazując, jak zmieniały się stopy procentowe NBP w okresie od 1998 do 2002 r. (por. wykres 2).

Otóż stopy procentowe NBP zaczęły rosnąć już w drugiej połowie 1999 r., czyli za czasów sejmu kadencji 1997 - 2001, natomiast od początku 2001 r. przez półtora roku wciąż spadały. Nie można więc zarzucić członkom RPP, że sprzyjali tylko rządom partii, z których się wywodzili. Warto zwrócić uwagę, że podstawy tego typu zarzutów można bardzo łatwo zlikwidować, wprowadzając rotację członków RPP. Oznaczałoby to przykładowo, że co dwa lata, po skończeniu sześcioletniej kadencji, odchodziłoby trzech członków RPP, a na ich miejsce byliby powoływani przez prezydenta, sejm i senat trzej nowi. Pełna wymiana członków RPP trwałaby zatem sześć lat i umożliwiłaby ciągłość prowadzonej polityki pieniężnej. Według ustawy o NBP z 1997 r. wszyscy członkowie RPP odchodzą ze stanowiska tego samego dnia, a na ich miejsce powoływany jest całkiem nowy skład. Nie ma więc możliwości zdobywania dodatkowej wiedzy przy boku bardziej doświadczonych członkach RPP. Traci się w ten sposób element wzajemnego uczenia się, a takiego kapitału nie powinno się marnować. Dodatkowym ryzykiem w takiej sytuacji jest gwałtowna wymiana członków Rady, czego dla stabilności polityki pieniężnej powinno się unikać[39].

Niepowodzenia w dokładnym trafianiu w cele inflacyjne w latach 1999-2002, będące udziałem RPP, można przypisać m.in. właśnie konieczności uczenia się, jak polska gospodarka reaguje na impulsy polityki pieniężnej, takie jak zmiany stóp procentowych NBP. Należy stwierdzić, że każda gospodarka reaguje w nieco inny sposób i w innym czasie, stąd niełatwo jest precyzyjnie określać te cele.

W zakresie niezależności podmiotowej NBP zwrócić należy uwagę na propozycję zawartą w poselskim projekcie zmianie ustawy o NBP zgłoszonym 21 stycznia 2002 r., by zwiększyć liczbę członków RPP z dziewięciu do piętnastu. Pomimo że nie jest to niezgodne z konstytucją, która w tym zakresie określa tylko, by członkowie RPP byli powoływani w równej liczbie przez prezydenta, sejm i senat, byłoby to ograniczenie niezależności NBP. Powodując tak dużą zmianę w składzie osobowym ist-

[39] K. Doliniak, S. Lipiński, *Skala niepewności*, Gazeta Bankowa z 20-26 II 2001, s. 17.



Wykres 2. Stopy procentowe NBP w latach 1998-2002

Ź r ó d ł o: Dane NBP

niejącego i działającego organu decyzyjnego, powołując na te funkcje wyznaczone przez siebie osoby o określonych poglądach, podważa się zarówno autonomię, jak i wiarygodność banku centralnego. Takie działanie ma bowiem na celu pośrednie wpływanie na przyszłe decyzje RPP.

Ograniczanie niezależności podmiotowej banku centralnego może następować również poprzez oddziaływanie na kwestie finansowe NBP. Zaliczyć tu należy zarówno wpływ na sprawy związane z planem finansowym NBP, jak i na pensje członków organów decyzyjnych NBP.

Zgodnie z art. 64 i 69 ustawy o NBP prowadzi on gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego zatwierdzonego przez Radę, a po upływie 30 dni od daty zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego NBP przez Radę Ministrów część rocznego zysku bilansowego NBP podlega odprowadzeniu do budżetu państwa. Podkreślić należy, że zatwierdzenie sprawozdania finansowego jest w tym przypadku elementem odpowiedzialności podmiotowej *ex post* i nie prowadzi w istotny sposób do ograniczenia niezależności podmiotowej NBP. Ponadto samo ewentualne niezatwierdzenie nie może być podstawą odwołania członków RPP. Taki bowiem przypadek nie jest wymieniony w art. 14 tej ustawy jako dopuszczalna przyczyna ich odwołania.

Pojawiały się jednak na przełomie 2000 i 2001 r. propozycje, by przywrócić zasadę wpłacania przez NBP zysków do Ministerstwa Finansów w drodze comiesięcznych zaliczek. Było to uzasadnione w okresie, gdy udziałem NBP były wysokie przychody z tytułu uczestnictwa w finansowaniu deficytu budżetowego. Obecnie, w sytuacji konieczności sterylizacji nadpłynności sektora bankowego, zyski NBP zmalały do rozmiarów, w których rozliczanie się z budżetem na starych zasadach ograniczałoby finansową niezależność NBP, gdyż mogłoby dojść do sytuacji, w której Skarb Państwa musiałby zwracać wpłacone zaliczki[38].

Duże wątpliwości można mieć w zakresie ustalania pensji członków ciał decyzyjnych NBP. Otóż zgodnie z art. 14 ustawy o NBP członkom Rady przysługuje wynagrodzenie w wysokości równej wynagrodzeniu wiceprezesów NBP. Gdy na sejmowej debacie w czerwcu 2001 r. członkowie Rady, zarabiający w tamtym okresie po 25 840 zł, dowiedzieli się, że wiceprezesi otrzymują po 33 538,50 zł, sześciu spośród nich złożyło wniosek do stołecznego Sądu Pracy o wyrównanie zarobków za trzy lata pracy. Była prezes NBP uzasadniała wysokość zarobków członków Rady tym, że wynagrodzenie wiceprezesa obejmuje pensję z dodatkiem funkcyjnym, premię i nagrodę, a gdy powstała RPP ustalono, że jej członkowie będą dostawać pensję i zryczałtowaną premię bez nagrody, bo ta jest przyznawana imiennie za konkretne osiągnięcia[39].

---

[38] Ł. Wilkowicz, *Zanim rząd wyda zyski NBP*, Gazeta Bankowa z 12-18 XII 2000.

[39] A. Słojewska, P. Jabłoński, *Niektórym zabrakło wyobraźni*, Rzeczpospolita z 2 XI 2001.

Nie czekając jednak na wynik sprawy w sądzie, pod koniec listopada 2001 r., trzy tygodnie po ujawnieniu pozwu, posłowie SLD i PSL obcięli członkom Rady pensje. Takie działanie można już traktować jako nastawanie na niezależność podmiotową NBP, gdyż o niezależności żadnego podmiotu nie może być mowy, gdy inny podmiot określa wysokość płac decydentów tego pierwszego.

Podsumowanie

Przedstawione wycinkowo rozważania poświecone zagadnieniu niezależności banku centralnego podkreślają wciąż aktualność tego problemu. Jest on przedmiotem żywych dyskusji zarówno w krajach wysoko rozwiniętej gospodarki rynkowej, jak i w tzw. gospodarkach wschodzących. Ciężar dyskusji jest co prawda różnie rozłożony, podobnie jak poziom rozważań teoretycznych i empirycznych, zróżnicowany w poszczególnych krajach.

Dyskusja nad niezależnością banku centralnego jest wszakże bardziej nasilona w państwach kształtujących dopiero oblicze własnej demokracji i tworzących podstawy zdrowej gospodarki rynkowej. Poziom tych dyskusji uzależniony jest od dojrzałości obywatelskiej społeczeństwa, świadomości i odpowiedzialności polityków, a także odporności i konsekwencji ekonomistów oraz działaczy gospodarczych w realizacji stabilnej polityki makroekonomicznej, nie tylko monetarnej.

INDEPENDENCE OF THE CENTRAL BANK – DILEMMAS IN POLAND

Summary

The article is an attempt to systematize different aspects of independence of the central bank. It also shows by means of schemes mutual relations between different types of independence of the central bank. While assessing the independence of the NBP, the author concentrates mainly on the legal aspect. Considerations devoted to economic and political aspects, apart from the questions concerning the NBP, include discussions published in the related literature in the West.

Moreover, the article is a contribution towards evaluation of the recent controversies around the NBP in Poland, presenting the author's own opinion opting for the independence of the central bank.