

Prof. WSiIZ, dr Wojciech Misiąg
***Katedra Finansów i Bankowości**
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
****Zakład Finansów Publicznych (kierownik)**
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
<https://dx.doi.org/10.65748/fiqf-2005-0026>

Relacje polityki budżetowej i pieniężnej w Polsce w świetle międzynarodowych standardów przejrzystości finansów publicznych

Wprowadzenie

Niezależność banku centralnego od władzy wykonawczej jest jedną z podstaw ustrojowych demokratycznych państw z rozwiniętą gospodarką rynkową. Jest to zarazem nieodzowny warunek zarówno skuteczności polityki pieniężnej, jak i skuteczności polityki fiskalnej. Jest to też jeden z najważniejszych standardów przejrzystości finansów publicznych, co oznacza, że jest to powinność władzy wobec społeczeństwa.

II Rzeczpospolita uznała zasadę niezależności banku centralnego już w pierwszych latach swego istnienia, a obowiązujące regulacje – co w głównej mierze uznać należy za zasługę Władysława Grabskiego – odpowiadały ówczesnym poglądom określającym rolę i ustrojową pozycję banku centralnego.

Okres realnego socjalizmu w Polsce i w tej kwestii spowodował regres. W centralnie sterowanej gospodarce dla banku centralnego nie było miejsca. Rozpoczynając w 1989 r. proces zasadniczej przebudowy politycznego i gospodarczego ustroju Polski, ekipa Mazowieckiego i Balcerowicza stanęła wobec konieczności przywrócenia NBP jego właściwej roli. Zadanie to kontynuowały później – z różnym przekonaniem i zaangażowaniem – kolejne ekipy rządowe.

Jak można ocenić stan dzisiejszy? Czy mamy w Polsce prawdziwie niezależny bank centralny? Czy spełnione są zasady uznawane dziś za standardy demokratycznej gospodarki rynkowej? Na te pytania spróbuję – w bardzo skrótovej formie – odpowiedzieć w tym artykule.

NBP w Konstytucji

Konstytucyjne normy odnoszące się do organizacji i zasad funkcjonowania NBP odpowiadają współczesnym wyobrażeniom o banku centralnym w demokratycznym państwie. Wyraźnie wskazano, iż Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza, posiadając wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Wyłączność ta wyraża się np. w fakcie, iż ustalenia Rady Polityki Pieniężnej – kolegiального organu NBP, odpowiedzialnego za kształtowanie polityki pieniężnej – nie podlegają zatwierdzeniu przez Sejm.

Również zasady powoływania organów NBP wskazują na niezależność Banku od rządu – Prezesa NBP wybiera Sejm na wniosek Prezydenta RP, skład Rady Polityki Pieniężnej zależy od decyzji Sejmu, Senatu i Prezydenta, kadencja Prezesa NBP jest dłuższa niż kadencja Parlamentu i Prezydenta. Takie ukształtowanie procedur powoływania głównych organów NBP zapewnia formalną niezależność od rządu, ale jednocześnie czyni z wyboru RPP (a więc najważniejszego organu NBP) akt, na który silny wpływ mogą mieć czynniki polityczne. Wydaje się to dość niebezpieczne, choć – trzeba to przyznać – jak dotąd udało się utrzymać pozycję RPP jako profesjonalnego organu kształtującego politykę pieniężną bez poddawania się naciskom ośrodków politycznych.

W Konstytucji zawarto niezwykle ważny dla niezależności NBP zakaz finansowania deficytu budżetu państwa. Jego obecność w Konstytucji jest – wraz z limitem wielkości długu publicznego – najważniejszym instrumentem nakładającym niezbędne ograniczenia polityce fiskalnej. Zakaz ten jest przestrzegany, choć kilka ostatnich lat to okres ponawianych często prób jego złagodzenia lub obejścia.

Reasumując – konstytucyjne zasady funkcjonowania NBP jako banku centralnego odpowiadają międzynarodowym standardom, choć kilka istotnych kwestii pozostawiają otwartych.

Ustawa o NBP i inne akty prawne

Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów Konstytucja pozostawiła do uregulowania w ustawie. I tu zaczynają się już pewne problemy. Choć uchwalona w 1997 r. ustawa o Narodowym Banku Polskim jest zgodna z przepisami konstytucyjnymi, to jednak zawiera pewne sformułowania i regulacje otwierające pole dla działań, które mogą naruszyć ustrojową pozycję NBP jako organu w pełni niezależnego od władzy wykonawczej.

Za podstawowy cel działalności NBP uznano w ustawie „utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Przepis ten jasno wyraża priorytety działalności NBP, jednak samo postawienie zadania wspierania polityki gospodarczej Rządu, bez określenia form i zasad tego wsparcia, okazało się konfliktogenne.

Jako przykład ograniczenia samodzielności i niezależności NBP wskazuje się też przepisy ustawy o NBP dotyczące polityki dewizowej, zgodnie z którymi „NBP realizuje politykę walutową ustaloną przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą” (Polityki Pieniężnej), a „zasady ustalania kursu

złotego w stosunku do walut obcych ustala Rada Ministrów w porozumieniu z Radą”. Jest to niewątpliwe ograniczenie swobody prowadzenia polityki pieniężnej przez NBP, chociaż – jak dotąd – sprawa ta nie wywoływała poważniejszych napięć. Niewątpliwie jest to jedno z istotnych odstępstw od zasady niezależności banku centralnego i przyjętych w Unii Europejskiej standardów funkcjonowania banków centralnych.

Problemem okazało się i to, że Konstytucja nie określiła liczby członków Rady. Fakt ten został już kilkakrotnie wykorzystany – do repertuaru środków nacisku na Radę weszło zgłaszanie w Sejmie propozycji zwiększenia przewidzianej w ustawie o NBP liczby członków RPP – celem w każdym takim przypadku było „zneutralizowanie” dotychczasowych członków RPP przez dodanie im nowych, „swoich” przedstawicieli.

Dość nietypowo, jak na stosunki europejskie, rozwiązano też problem kontroli gospodarki finansowej NBP i rozliczeń NBP z budżetem państwa. Sprawozdanie NBP jest następnie badane przez audytora wybranego przez Zarząd NBP (to pierwsze odstępstwo od obowiązujących standardów), lecz formalnego zatwierdzenia tego sprawozdania dokonuje Rada Ministrów. Zatwierdzenie sprawozdania (lub jego hipotetyczna odmowa) nie ma co prawda realnych konsekwencji prawnych, lecz taki tryb postępowania ze sprawozdaniem NBP uznać trzeba za ustrojową niezręczność. Jest ona konsekwencją braku w polskim systemie prawnym „instytucjonalnego audytora finansów publicznych” – organu, którego zadaniem powinno być formułowanie i ogłaszanie opinii o rzetelności sprawozdań finansowych najważniejszych organów państwa.

NBP jest zwolniony z podatków, natomiast, na mocy ustawy o NBP, zobowiązany jest wpłacać do budżetu państwa tę część zysku, która nie podlega odprowadzeniu na wymienione w ustawie, odrębne fundusze NBP. Powoduje to, że Rząd jest zainteresowany takim działaniem NBP, które zapewni mu możliwie duży zysk – to kolejne pole potencjalnych konfliktów i nacisków na NBP, dla którego wypracowanie dużego zysku nie może oczywiście być istotnym motywem działania.

Przepisy dotyczące relacji Rządu i NBP znajdziemy również w ustawie o finansach publicznych. Ustawa ta nakłada na NBP obowiązek bankowej obsługi budżetu państwa i państwowych funduszy celowych, dopuszcza też możliwość (wykorzystywaną w praktyce) działania NBP jako agenta emisji skarbowych papierów wartościowych. Przepisy te, rozszerzające zakres funkcji NBP poza standardowe minimum zadań banku centralnego, nie są (ani nie były w przeszłości) źródłem poważniejszych konfliktów.

Praktyka

Konstytucyjne i ustawowe zabezpieczenia niezależności NBP okazały się dostatecznie skuteczne, by zapewnić bankowi centralnemu wypełnianie jego zadań bez ingerencji władzy wykonawczej. Stosunki między NBP a władzą wykonawczą i ustawodawczą nie są jednak wolne od napięć. Powtarzają się podejmowane przez grupy posłów próby podporządkowania polityki pieniężnej krótkookresowym potrzebom polityki gospodarczej i budżetowej, a także próby dokonania istotnych zmian w systemie funkcjonowania organów NBP. Są to tendencje niebezpieczne – nawet jeśli nie są one udane, na pewno tworzą one sytuację niepewności, rozbudzając przy tym nadzieję na rozwiązanie problemów finansowych państwa bez potrzeby przeprowadzenia operacji racjonalizujących wydatki publiczne. Dodając do tego dość czasem agresywną retorykę wypowiedzi członków Rządu dotyczących polityki pieniężnej i relacji: Rząd – NBP, doprowadziliśmy do sytuacji cichej wojny, uniemożliwiającej ustanowienie rozsądnej współpracy. Można niekiedy odnieść wrażenie, że Rząd (a właściwie: kolejne rządy) nie chce przyjąć do wiadomości, że bez twardej polityki pieniężnej, pozostającej poza sferą oddziaływania Rządu, byłby on często bezbronny wobec żądań zdolnych błyskawicznie zniszczyć bardzo kruchą i względną równowagę budżetową. To, co Rząd postrzega jako przeszkodę, jest w istocie rzeczą oparciem.

Wina nie leży zresztą tylko po jednej stronie. Poważne zastrzeżenia mieć można np. do nadmiernej aktywności medialnej członków RPP, których wypowiedzi niejednokrotnie spowodowały spore zawirowania na rynkach finansowych. Budowaniu pozycji NBP na pewno nie służy też faktyczna blokada informacji dotyczącej własnych wydatków NBP – choć przyznać też trzeba, że NBP rzetelnie i wszechstronnie informuje o swej merytorycznej działalności, a sposób prezentacji wyników prac RPP nie budzi zastrzeżeń.

Problemy omówionych powyżej nie rozwiążą nowe ustawy i drobiazgowo regulowanie trybu współpracy Rządu i NBP oraz trybu funkcjonowania poszczególnych organów NBP i aktywności

jej członków. Najważniejsze jest stworzenie właściwej kultury politycznej, akceptacja wzorców „dobrego zachowania”.

Podsumowując:

- wypracowane w okresie 15 lat transformacji ustrojowej rozwiązania prawne dają solidne podstawy dla niezależności banku centralnego i są w zasadniczych kwestiach zgodne z międzynarodowymi standardami przejrzystości finansów publicznych,
- przepisy ustawy o NBP zawierają jednak pewne regulacje naruszające zasadę niezależności banku centralnego od władzy wykonawczej,
- problemem pozostaje uznanie i przestrzeganie dobrych praktyk dotyczących wzajemnych relacji Rządu, Parlamentu i NBP.