

# Instytucjonalno-prawne przesłanki personalnej, funkcjonalnej i finansowej niezależności Narodowego Banku Polskiego

Grażyna Ancyparowicz\*

**Streszczenie:** Traktat z Maastricht, ustanawiając unię gospodarczą i walutową, nałożył na kraje-sygnatariuszy tej umowy obowiązek wdrożenia standardów, zasad oraz instrumentów umożliwiających wprowadzenie wspólnej waluty (euro) i przeniesienie polityki pieniężnej na szczebel wspólnotowy. Jednym ze wstępnych warunków członkostwa w Unii Europejskiej była niezależność narodowych banków centralnych oraz włączenie tych banków do Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Celem niniejszego opracowania jest analiza głównych etapów reform systemu bankowego, w wyniku której Polska spełniła kryterium konwergencji prawnej, przekształcając monobank, jakim był NBP w okresie realnego socjalizmu, w autonomiczną instytucję, spełniającą wszelkie warunki pełnego uczestnictwa w ESBC.

**Słowa kluczowe:** Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, cel inflacyjny, inflacja bazowa, rynek międzybankowy, stawka WIBOR, stawka Polonia

## Wprowadzenie

Inflacja zdefiniowana jako spadek siły nabywczej pieniądza jest w gospodarce towarowo-pieniężnej procesem sekularnym; od zarania dziejów istnieje bowiem pokusa zastępowania pełnowartościowego pieniądza gorszym, co prowadzi do wzrostu nominalnych cen na towary i usługi. Pisali o tej praktyce już starożytni i średniowieczni myśliciele, w epoce Renesansu pojawiły się pierwsze monografie poświęcone tej problematyce. Temat ten interesował również filozofów Oświecenia (Davida Hume’a, Adama Smitha, Richarda Cantillona), których dzieła w istotnym stopniu przyczyniły się do powstania monetaryzmu i innych szkół ekonomii, badających związki między sferą realną gospodarki a rynkami finansowymi. Równoległe z dorobkiem teoretycznym kształtowała się praktyka, która – drogą prób i błędów – legła u podstaw idei powołania banku centralnego, jako instytucji stojącej na straży stabilnej wartości emitowanego pieniądza (Ancyparowicz, 2015).

Od 1935 roku, gdy John Maynard Keynes w reakcji na Wielki Kryzys napisał *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Keynes, 1936/2003) powszechnie uznaje się, że podstawowe stopy procentowe banku centralnego oddziałują na cenę pieniądza na

---

\* dr hab. Grażyna Ancyparowicz, prof. GWSH, Członek Rady Polityki Pieniężnej, e-mail: g.ancyparowicz@gmail.com; sekretariat.rpp@nbp.pl.

rynku międzybankowym, a tym samym wywierają istotny wpływ na kreację pieniądza w systemie bankowym (Keynes, 2003). Te właściwości polityki pieniężnej powodują, że w okresach osłabienia koniunktury pojawiają się naciski różnych środowisk na bank centralny, aby pobudzić kreację pieniądza, obniżając jego cenę, zaś w okresach przegrzania koniunktury podnieść cenę kredytu, żeby utrzymać w ryzach inflację, która – jak zauważył Milton Friedman – „jest tą formą podatku, którą można nałożyć bez ustawy, toteż rząd zawsze chciałby mieć niskie stopy procentowe, bo rząd nie odpowiada za inflację, a bank centralny przeciwnie – odpowiada”. Ten „odwieczny dylemat” rozstrzygnął Traktat z Maastricht (Keynes, 2003) w art. 130 i 131, gdzie wyraźnie mowa o autonomii banku centralnego względem administracji państwowej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza głównych etapów reformy, która doprowadziła do spełnienia przez Polskę kryterium konwergencji prawnej systemu bankowego, tworząc instytucjonalne warunki dla realizacji polityki pieniężnej ukierunkowanej na stabilizację siły nabywczej złotego, nadając tym samym priorytet polityce monetarnej względem polityki gospodarczej.

## 1. Wyzwania dla polityki monetarnej po załamaniu systemu waluty sztabowo-dewizowej

Wraz z postępującą globalizacją, odległe geograficznie rynki kapitałowe oraz zdolności wytwórcze stają się coraz bardziej wzajemnie powiązane<sup>1</sup>, co powoduje, że lokalne zaburzenia równowagi ekonomicznej przenoszą się na rynki regionalne i światowe (Małkiewicz, 2010). Zdawano sobie sprawę z tego zagrożenia, ustanawiając w 1944 roku w Bretton Woods system waluty sztabowo-dewizowej z wiodącą rolą amerykańskiego dolara, strzeżony przez Bank Światowy wraz z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Celem tego systemu było doprowadzenie do stabilizacji kursów i powszechnej wymienialności walut krajów członkowskich MFW na złoto. W ramach systemu Bretton Woods funkcjonowały dwie strefy walutowe: funta szterlinga i franka francuskiego, do których należały kraje ekonomicznie powiązane z Wielką Brytanią i Francją. W latach 1950–1957 działała Europejska Unia Płatnicza, a od 1958 roku, po wprowadzeniu zewnętrznej wymienialności walut krajów Europy Zachodniej, Europejski Układ Walutowy. Zmiany parytetów nastąpiły dwukrotnie: w 1949 i 1967 roku, po dewaluacji funta szterlinga. Pierwszą poprawkę do statutu MFW wprowadzono w 1969 roku, po podjęciu decyzji o emisji specjalnych praw ciągnięcia (*special drawing rights* – SDR), kiedy pojawiły się wyraźne symptomy kryzysu ustanowionego ćwierć wieku wcześniej systemu walutowego.

Wraz z przenoszeniem zdolności wytwórczych wielkich korporacji z krajów wysoko do słabo rozwiniętych, produkcja w coraz większym stopniu koncentrowała się w tzw. nowych

<sup>1</sup> O systemie finansowym coraz częściej mówi się, że stał się gigantyczną hydrą oplatającą swymi mackami zglobalizowaną gospodarkę – jest tworem globalizacji, żywi się nią i zarazem ją wzmacnia i potęguje (Żyzyński, 2016).

krajach przemysłowych, a dochody – w dawnych metropoliach. Był to efekt procesów *re-deployment*<sup>2</sup>, które prowadziły do postępującej alienacji rynków finansowych względem realnej sfery gospodarki. Na to nałożyły się skutki porozumienia w OPEC, w wyniku czego dolar amerykański stał się główną walutą transakcyjną na rynku ropy naftowej i wielu innych skartelizowanych towarów<sup>3</sup>. W ślad za tym banki centralne – ze względu na wyższą od złota płynność amerykańskiej waluty – powiększały jej rezerwy. W tych okolicznościach FED nie musiał troszczyć się o równowagę płatniczą, z czego korzystała administracja USA pokrywając koszty wojny w Wietnamie i narastający z każdym rokiem deficyt w bilansie płatniczym emisją dolara. „Drukowanie” dolarów przebiegało w tempie znacznie przekraczającym globalną podaż złota, toteż pod koniec lat 60. XX wieku dla wszystkich interesariuszy stało się oczywiste, że Stany Zjednoczone nie są zdolne do regulowania swoich zobowiązań w złocie. Banki centralne zaczęły agresywnie zamieniać swoje dolary na złoto, ich śladem podążyli komercyjni inwestorzy instytucjonalni. Kiedy prezydent Lyndon B. Johnson przedstawił swój program socjalny „Wielkie Społeczeństwo”, zagranica jeszcze szybciej zaczęła pozbywać się dolarów za kruszec. Po nieudanych próbach ratowania ładu monetarnego za cenę utraty większości zapasów złota (w tym celu zawiązano konsorcjum banków zarówno amerykańskich, jak i europejskich), w niedzielę 15 sierpnia 1971 roku Richard Nixon ogłosił zawieszenie wymienialności dolarów na złoto. Datę tę traktuje się jako początek końca ustanowionego po drugiej wojnie światowej ładu monetarnego.

W zawartym w grudniu 1971 roku porozumieniu waszyngtońskim część krajów OECD ustaliła nowe parytety swoich walut, zaś inne oparły je na dolarze USA. Nie przyniosło to poprawy sytuacji. System z Bretton Woods nadal generował napięcia określane mianem dylematu Triffina, zgodnie z którym nie jest jednocześnie możliwe posiadanie sztywnego kursu waluty (a takim był system oparty na parytecie złota), niezależnej polityki pieniężnej oraz swobody przepływów kapitałowych. Ostatecznie system ten załamał się w 1973 roku po kolejnej dewaluacji dolara i wprowadzeniu kursu płynnego; za kres systemu waluty sztabowo-dewizowej uważa się zmiany zasad MFW uchwalone w kwietniu 1976 roku i wprowadzone w życie w 1978 roku.

Od tego czasu podstawowa działalność MFW sprowadza się do udzielania państwom członkowskim kredytów dla wyrównania chwilowych zakłóceń równowagi ich bilansu płatniczego przez umożliwienie im zakupu waluty innego państwa członkowskiego za własną walutę. Kredyty są udzielane w ramach tzw. rachunku ogólnego oraz szeregu stałych

---

<sup>2</sup> Procesy te polegają na przenoszeniu zużytych moralnie (lecz wciąż użytecznych) technologii oraz linii produkcyjnych z krajów wysoko rozwiniętych na tzw. rynki wschodzące, dzięki czemu kraje eksportujące myśl techniczną i aparaturę wytwórczą mogą koncentrować się na innowacyjnych branżach, zaś kraje importujące zyskują dostęp do – atrakcyjnych w ich warunkach – licencji i *know how*.

<sup>3</sup> Po II wojnie światowej Stany Zjednoczone były w posiadaniu 80% całego złota na świecie i 40% globalnej produkcji. Kiedy w 1961 r. powstała OPEC, kartel zgodził się oprzeć cenę ropy naftowej o USD, ponieważ w tamtym czasie ta waluta w 40% była oparty na złocie. Od tego czasu OPEC, mający 40% udziału w światowej produkcji ropy, handluje nią wyłącznie w amerykańskich dolarach. Dzięki tej relacji, USA są w stanie kontrolować globalny rynek ropy naftowej. Reszta świata, aby kupić ropę OPEC, potrzebuje dolarów, więc musi posiadać ogromne rezerwy amerykańskiej waluty.

i tymczasowych tzw. ułatwień kredytowych. Warunki kredytu uzyskiwanego w ramach poszczególnych systemów różnią się nieco od siebie. Po upływie terminu, na jaki udzielono kredytu, państwo powinno wykupić swą walutę z MFW za walutę wymienialną lub złoto. Podstawowe kredyty udzielane są w ramach tzw. rachunku ogólnego, na podstawie dwóch głównych zasad: wzrost zasobów finansowych danego członka w MFW nie może być większy niż 25% rocznie, a w ogóle nie może przekroczyć 200%. Oznacza to, że państwo członkowskie może zaciągnąć kredyt w MFW w walucie innego członka w wysokości nie większej niż 125% jego udziału w kapitale zakładowym MFW, ponieważ 75% tego udziału wpłaca ono we własnej walucie. Zakup waluty w ramach tzw. rachunku ogólnego dokonywany jest w ramach 5 transz (rezerwowej i 4 kredytowych), każdej w wysokości 25% udziału w MFW w dowolnej walucie. Jedynym warunkiem jest, by środki te były przeznaczone na potrzeby związane z równoważeniem ich bilansu płatniczego (Doliwa-Klepacki, 1999).

## 2. Reakcja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na kryzys lat 1970–1975

Zawirowania na rynkach finansowych na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych minionego wieku wywołały długotrwałą inflację połączoną z recesją (stagflacją), zaburzyły handel międzynarodowy, co skłoniło kraje Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej do wypracowania własnej koncepcji integracji walutowej<sup>4</sup>. W 1972 roku utworzony został w EWG mechanizm tzw. węża w tunelu z szerokim pasmem wahań kursów 4,5% oraz dopuszczalnym przedziałem wahań pomiędzy poszczególnymi dwiema walutami 2,25%. Jednocześnie zapoczątkowano budowę instytucjonalnego systemu wspólnej polityki kursowej – w roku 1973 powołany został Europejski Fundusz Współpracy Walutowej. Strategia „węża w tunelu” okazała się zawodna, toteż dla celów ewidencyjno-rozrachunkowych w 1975 roku wprowadzono Europejską Jednostkę Rozrachunkową (*European Unit of Account* – EUA)<sup>5</sup>. EUA stanowiła koszyk walut narodowych, przy czym każda waluta miała wagę zgodną z udziałem danego państwa w produkcie krajowym brutto (PKB) Wspólnot Europejskich i w handlu wewnętrznym. Ta pierwsza próba stabilizacji europejskiego rynku monetarnego nie przyniosła zadawalającego rezultatu, drugą podjęto 18 grudnia 1978, gdy Rada Europejska (na wniosek Francji i RFN) zdecydowała o utworzeniu Europejskiego Systemu Walutowego. System ten (powołany umową zawartą między bankami centralnymi państw EWG) zaczął obowiązywać 13 marca 1979 roku. Jego istotę stanowiły trzy elementy:

Mechanizm Kursów Walutowych (ERM), określający dopuszczalne granice wahań kursów ( $\pm 2,25\%$ ), z wyjątkiem lira włoskiego ( $\pm 6\%$ ); szersze pasmo wahań uzyskały kraje dołączające później do ERM – Hiszpania (1989), Wielka Brytania (1990) i Portugalia (1992),

<sup>4</sup> Pierwsze sformułowania dotyczące współpracy walutowej pojawiły się w traktacie ustanawiającym EWG, lecz priorytetem były wówczas prace nad wspólną polityką rolną, utworzeniem unii celnej oraz – docelowo – wspólnego rynku.

<sup>5</sup> EUA została wprowadzona na mocy decyzji 75/250/EWG z dnia 21 kwietnia 1975 r. Rady Wspólnot Europejskich w celu ułatwienie prowadzenia księgowości Wspólnot oraz usprawnienia prac nad ich budżetem.

Europejski Fundusz Współpracy Walutowej (utworzony w 1973 r., istniał do końca 1993 r.) powstał poprzez przekazanie przez banki centralne krajów Wspólnoty 20% posiadanych rezerw dewizowych); jego zadaniem była stabilizacja kursów walut narodowych poprzez udzielanie bankom centralnym krajów EWG kredytów na cele interwencyjne na rynku walutowym<sup>6</sup>,

*European Currency Unit* (ECU<sup>7</sup>) – europejska jednostka walutowa ustalona jako ważony średni koszyk walut państw EWG; procentowy udział danej waluty zależał od udziału danego państwa w handlu zagranicznym i wkładu PKB do PKB Wspólnoty.

Niemal dekadę wcześniej, bo w 1969 roku, powstał raport Barre'a, zaś rok później w planie Pierra Wernera (premiera Luksemburga) po raz pierwszy została skonkretyzowana idea europejskiej unii walutowej, jednak projekt ten poniósł fiasko, m. in. z uwagi na kryzys naftowy oraz rozszerzenie liczby członków EWG, a także z powodu zbyt dużej amplitudy wahań kursów walut narodowych w okresie bezpośrednio poprzedzającym krach systemu z Bretton Woods. Doświadczenia z tamtego okresu wykorzystano, powołując w czerwcu 1988 roku na szczycie w Hanowerze komitet, który pod przewodnictwem Jacquesa Delorsa (Przewodniczącego KE) opracował założenia do wprowadzenia unii gospodarczo-walutowej. Szczyt w Madrycie 1 czerwca 1989 roku zdecydował o powołaniu unii gospodarczo-walutowej z dniem 1 lipca 1990 roku. Wcześniej, bo w grudniu 1989 roku, na szczycie w Strasburgu uzgodniono treść Traktatu o Unii Europejskiej (ostatecznie podpisanego w Maastricht w 1992 r.), przy założeniu, że jego wejście w życie będzie przebiegało w trzech etapach.

Pierwszy etap rozpoczął się 1 lipca 1990 roku zniesieniem wszelkiej kontroli wymiany walut, co umożliwiło pełną swobodę przepływu kapitału. Wzmocniono kooperację pomiędzy bankami centralnymi, dotyczącą unii monetarnej, jak również wprowadzono zakaz uprzywilejowanego dostępu instytucji publicznych do wsparcia finansowego ze strony banku centralnego. Ten zapis oznaczał prymat polityki monetarnej nad polityką społeczno-ekonomiczną, a jego przestrzeganie wymagało całkowitej niezależności banku centralnego od rządu. W drugim etapie, który rozpoczął się 1 stycznia 1994 roku powstał Europejski Instytut Walutowy – EIW (*European Monetary Institute* – EMI). Jego członkami były banki centralne krajów zrzeszonych w Unii Europejskiej.

Instytutem kierowała niezależna Rada (nie mogła ona zabiegać ani przyjmować instrukcji żadnej z instytucji Wspólnoty, jej organów ani rządów krajów członkowskich). W skład Rady wchodził prezes EIW oraz prezesi krajowych banków centralnych, z których jeden

<sup>6</sup> EFWW przeprowadził emisję ECU w 1979 r., a następnie nadzorował kurs tej „niematerialnej” waluty, w ten sposób, że przekazywał do dyspozycji każdego państwa członkowskiego pewną kwotę ECU w zamian za 20% zapasów złota i 20% rezerw dolarowych znajdujących się w banku centralnym danego państwa. Kwota kreowanych w ten sposób ECU zmieniła się w zależności od wielkości rezerw złota i dolarów będących w posiadaniu poszczególnych krajów oraz pod wpływem wahań kursu USD i ceny złota na rynku londyńskim.

<sup>7</sup> ECU (symbol ten nawiązuje do francuskiej monety – *écu*) w latach 1979–1998 pełniła funkcje wzorca monetarnego dla pomiaru odchyleń walut narodowych krajów EWG, ponadto służyła jako instrument spłaty pożyczek między bankami centralnymi w tych krajów, środek obrachunkowy i płatniczy w operacjach międzynarodowych oraz waluta rezerwowa. ECU od 1 stycznia 1999 r. została zastąpiona przez euro (w relacji 1 ECU = 1 EUR).

był jej wiceprezesem. Prezes był wybierany spośród osób o uznanym autorytecie i doświadczeniu zawodowym w dziedzinie pieniądza lub bankowości. Mianowały go rządy państw członkowskich po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Radą.

W czerwcu 1997 roku Rada Europejska uzgodniła Pakt Stabilności i Wzrostu oraz nowy mechanizm wymiany walut (ERM II) łączący na podstawie bilateralnych umów euro z walutami państw UE spoza strefy euro. Celem ERM II jest umożliwienie sprawnego działania jednolitego rynku europejskiego poprzez utrzymanie stabilności kursów walut państw członkowskich, gdyż duże wahania kursów doprowadzałyby do tego, że produkty jednego z państw stawałyby się bardziej konkurencyjne wyłącznie z powodu zmian kursu. Włączenie waluty do systemu polega na ustaleniu jej kursu centralnego wobec euro i zakresu dopuszczalnych wahań wokół wyznaczonego kursu. Standardowy przedział wahań wynosi  $\pm 15\%$ , ale może być zmieniony na wniosek państwa członkowskiego. Zgodnie z wymogami traktatowymi przed wprowadzeniem euro waluta państwa objęta derogacją ma uczestniczyć w ERM II co najmniej przez dwa lata zachowując stabilny kurs, a przede wszystkim unikając deprecjacji. Włączenie waluty do systemu polega na ustaleniu jej kursu centralnego wobec euro i zakresu dopuszczalnych wahań wokół wyznaczonego kursu. Standardowy przedział wahań wynosi  $\pm 15\%$ , ale może być zmieniony na wniosek państwa członkowskiego. Ustanowiono też system automatycznych przeliczeń walut narodowych na euro w czasie rzeczywistym (TARGET). Rok później przekształcono EIW w Europejski Bank Centralny<sup>8</sup>.

W trzecim etapie, który datuje się na 1 stycznia 1999 roku, powołano Europejski System Banków Centralnych (*European System of Central Banks*) przekazując tej organizacji dotychczasowe obowiązki Instytutu, a równocześnie zamrożono narodowe kursy walut wobec euro (tę nazwę dla wspólnej waluty przyjęto 16 grudnia 1995 r.). Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego (w grudniu 2009 r.) Europejski Bank Centralny stał się formalnie jedną z głównych instytucji UE, państwom strefy euro przyznano większą autonomię w dziedzinie koordynacji polityki gospodarczej, dokonano instytucjonalizacji eurogrupy, wprowadzono podstawy traktatowe dla funkcjonowania Eurosystemu<sup>9</sup>, wzmocniono rolę Komisji Europejskiej w procedurze nadmiernego deficytu oraz ustanowiono nowy element procedury uchylenia derogacji – uzyskanie zalecenia od państw strefy euro (Kokoszczynski, Pietrzak, 2016).

---

<sup>8</sup> System ERM II rozpoczął funkcjonowanie 1 stycznia 1999 r., kiedy w 11 państwach Unii zaczęto wykorzystywać euro w transakcjach bezgotówkowych (w gotówkowych nastąpiło to rok później).

<sup>9</sup> W skład Eurosystemu wchodzi Europejski Bank Centralny oraz krajowe banki centralne państw strefy euro. Podstawowym zadaniem Eurosystemu jest utrzymywanie stabilności cen z wykorzystaniem zestawu instrumentów polityki pieniężnej, w tym: operacji otwartego rynku, operacji kredytowo-depozytowych, nakładania na instytucje kredytowe wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej na rachunkach w Eurosystemie. Eurosystem jest kierowany przez organy decyzyjne EBC: Zarząd oraz Radę Prezesów. Eurosystem ma istnieć obok ESBC, dopóki wszystkie państwa członkowskie UE nie przystąpią do strefy euro.



### 3. Podstawy traktatowe autonomii banków centralnych w Unii Europejskiej

Dążąc do zawarcia unii walutowej w obrębie Wspólnot, zdawano sobie sprawę, że demokracja parlamentarna skłania polityków do kosztownych obietnic, a te prowadzą do tzw. luzowania fiskalnego, które zawsze kończą się drukiem „pustego pieniądza” (*helicopter money*). Trakt z Maastricht ustanawiający Unię Europejską nałożył więc na kraje członkowskie obowiązki monitorowania (notyfikacji) sytuacji finansowej sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) oraz systematycznej obserwacji inflacji. Służą temu wskaźniki konwergencji nominalnej<sup>10</sup> które szybko sygnalizują nieprawidłowości (nierównowagi makroekonomiczne) i wymuszają – pod rygorem sankcji ze strony Komisji Europejskiej – podjęcie działań naprawczych.

Efekt synergii „miękkiej polityki” fiskalnej i monetarnej wzrasta, jeśli bank centralny jest zależny od rządu. Starano się zapobiec temu niebezpieczeństwu, wprowadzając do Traktu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) art. 130, który mówi o autonomii banku centralnego w zakresie polityki pieniężnej: „W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, jak również rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”. Wzmocnieniem powyższych regulacji są zawarte w artykule 131 TFUE reguły konwergencji prawnej, które dotyczą standardów prawnych, zasad oraz instrumentów polityki pieniężnej. „Każde Państwo Członkowskie zapewnia zgodność swojego ustawodawstwa krajowego, w tym statutu krajowego banku centralnego, z Traktatami i Statutem ESBC i EBC”<sup>11</sup>. Normy traktatowe zostały uszczegółowione w załączniku do TFUE dotyczącym powołania Europejskiego Systemu Banków Centralnych i funkcji Europejskiego Banku Centralnego<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych nie może przekroczyć 60% PKB, zaś strukturalny deficyt tego sektora nie może być wyższy od 3% PKB; średnia stopa inflacji nie może być wyższa od 1,5 p.p. od średniej wartości tego indeksu w trzech krajach o najbardziej stabilnym poziomie cen; średnia długoterminowa stopa procentowa obligacji skarbowych nie może być wyższa o więcej niż 2 p.p. w stosunku do średniej z analogicznych stóp procentowych w trzech państwach członkowskich o najbardziej stabilnych cenach; kurs waluty narodowej powinien oscylować wokół parytetu centralnego z dopuszczalnym odchyleniem  $\pm 15\%$ .

<sup>11</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004.90.864/2).

<sup>12</sup> Por. Protokół w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. C 191 z 29.07.1992). Jest to nieoficjalna wersja tego dokumentu, dostępna pod adresem [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pl\\_statute\\_2.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pl_statute_2.pdf). Wersja ta uwzględnia zmiany wprowadzone na mocy Traktatu Amsterdamskiego (Dz.U. C 340 z 10.11.1997), Traktatu Nicejskiego (Dz.U. C 80 z 10.3.2001), decyzji Rady 2003/223/WE (Dz.U. L 83 z 1.4.2003) oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. L 236 z 23.9.2003).

Polityka monetarna jest – z punktu widzenia kryterium konwergencji prawnej – nadrzędna wobec polityki fiskalnej i strukturalnej: „bez uszczerbku dla celu stabilności cen, ESBC wspiera ogólne polityki gospodarcze we Wspólnocie, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Wspólnoty (...). ESBC działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów<sup>13</sup>. Kwestia niezależności banku centralnego pojawia się powtórnie w art. 7.: przy wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone ani EBC, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych, nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji czy organów wspólnotowych, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje i organy wspólnotowe oraz rządy Państw Członkowskich zobowiązują się respektować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań<sup>14</sup>. Tak więc banki centralne mają przede wszystkim obowiązek utrzymywania stabilnej siły nabywczej emitowanego pieniądza, ale także współpracy (w innych niż polityka monetarna obszarach) zapewniającej spójność ich własnych celów z celami EBC, integracji wewnątrz ESBC i z Eurosystemem, a nawet – jednolitej pisowni euro<sup>14</sup>. Normy te obowiązują wszystkie kraje członkowskie, także Polskę i inne kraje objęte derogacją w sprawie przystąpienia do unii walutowej<sup>15</sup>.

#### **4. Szkic z dziejów NBP – od monobanku do suwerena w zakresie polityki pieniężnej**

Narodowy Bank Polski powstał na mocy dekretu z 15 stycznia 1945 roku, za początek jego działalności przyjmuje się 2 lutego tego samego roku. Do roku 1952 NBP przejmował kompetencje Banku Polskiego SA (który został postawiony w stan likwidacji) oraz powołanego przez Niemców Banku Emisyjnego. Jak głosił dekret, nowy bank centralny powstał w związku z koniecznością „uregulowania obiegu pieniężnego i kredytu”<sup>16</sup>, miał wyłączne prawo emisji pieniądza papierowego, a jednym z jego zadań było zabezpieczenie i przejęcie majątku ruchomego oraz nieruchomego swojego poprzednika. Łączna kwota puszczonego

<sup>13</sup> Por. art. 2. Protokołu ustanawiającego ESBC.

<sup>14</sup> W związku z przeprowadzaną reformą instytucjonalną w strefie euro i Unii Europejskiej od państw członkowskich wymagane są dodatkowe dostosowania przed wprowadzaniem euro, w szczególności prawne (wprowadzone przez m.in. dwupak, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej), wniesienie stosownego wkładu kapitałowego do Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

<sup>15</sup> W stanowisku negocjacyjnym, w obszarze *Swoboda świadczenia usług* Polska zadeklarowała, że aktualne przepisy Dyrektyw Unii Europejskiej będą implementowane do końca 2002 r. przez nowelizację ustawy Prawo bankowe i wprowadzenia ustaw dotyczących innych aspektów funkcjonowania systemu, takich jak nadzór skonolidowany czy wymogi adekwatności kapitałowej. Instytucjami odpowiedzialnymi za harmonizację prawa z zakresu bankowości ustanowiono Ministerstwo Finansów jako instytucję wiodącą w zakresie nadzoru regulacyjnego, Narodowy Bank Polski w zakresie nadzoru monetarnego. Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Komisja Nadzoru Bankowego (obecnie Komisja Nadzoru Finansowego) miały status podmiotów współorganizujących.

<sup>16</sup> Czynnością, którą zapoczątkowano jeszcze przed formalnym utworzeniem NBP, była wymiana znajdujących się w obiegu pieniędzy okupacyjnych – tzw. młynarek.



do obiegu banknotów (wydrukowanych w Moskwie) znajdowała pokrycie w sztabkach złota<sup>17</sup>, monetach z tego kruszcu, pieniądzach zagranicznych i dewizach oraz innych aktywach banku. Początkowo NBP funkcjonował jako bank państwowy (wyposażony w kapitał zakładowy w kwocie 250 mln zł), a wszelkie jego działania nadzorował minister skarbu (minister finansów).

Ogólny kierunek działalności NBP określała Rada złożona z Prezesa i dziesięciu członków. Minister Skarbu przedstawiał Radzie Ministrów kandydata na stanowisko Prezesa NBP, po czym na podstawie uchwały tego gremium, Prezydent Krajowej Rady Narodowej mianował wskazaną osobę (art. 7). Członków Rady powoływano i odwoływano na podstawie uchwały Rady Ministrów na wniosek Ministra Skarbu; „członkowie ci w połowie składali się ministerstw zainteresowanych w gospodarce Banku, a w połowie spośród przedstawicieli sfer gospodarczych oraz ruchu spółdzielczego” (art. 6). Rada Banku miała uprawnienia nadzorcze i kontrolne w stosunku do organów wykonawczych NBP, w szczególności należało do niej (art. 5. ust. 2):

- mianowanie na wniosek członków Zarządu NBP członków Komitetów Dyskontowych,
- zatwierdzanie budżetu wydatków NBP przedstawianego przez Zarząd,
- przedkładanie Ministrowi Skarbu wniosków odnośnie do wysokości stopy dyskontowej oraz stawek procentowych i prowizyjnych Banku,
- składanie rocznych sprawozdań Ministrowi Skarbu do zatwierdzenia,
- audyt wewnętrzny („przeprowadzanie rewizji dokumentów wewnętrznych Banku”),
- decydowanie o nabywaniu i pozbywaniu się nieruchomości stanowiących zabezpieczenie wierzytelności NBP<sup>18</sup>.

NBP łączył funkcje banku centralnego (emisja, obsługa kasowa Skarbu Państwa) z działalnością komercyjną (bezpośrednie kredytowanie podmiotów gospodarczych, skup weksli, przechowywanie depozytów i innych walorów, wykonywanie zleceń). Funkcje komercyjne dokładniej określono w 1947 roku, na mocy rządowej uchwały powołującej tzw. Państwowy Plan Finansowy. Narodowy Bank Polski miał funkcjonować według radzieckiego modelu monobanku, a więc nie tylko pełnić funkcję emisyjną, ale także być głównym kredytodawcą dla podmiotów sektora uspołecznionego. Stąd też takie kompetencje NBP jak m.in. finansowanie państwowych przedsiębiorstw, tworzenie planów finansowych oraz sprawowanie funkcji kontrolnych w stosunku do innych banków. Większość tych zadań zlikwidowano już po roku, w ramach reformy bankowej.

W latach 50. uprawnienia NBP w zakresie organizacji obrotu pieniężnego systematycznie wzrastały, choć w sposób formalny zostały określone dopiero w statucie z listopada 1959

<sup>17</sup> Po cofnięciu w połowie 1945 r. poparcia państw zachodnich dla rządu londyńskiego, w ręce władz Polski Ludowej trafiło bowiem polskie złoto ewakuowane z kraju we wrześniu 1939 r.

<sup>18</sup> NBP mógł nabywać na własność nieruchomości, przejmować wierzytelności hipoteczne i inne prawa rzeczowe tylko na potrzeby własne oraz pokrycie lub zabezpieczenie swoich należności wątpliwych bądź niezapłaconych w terminie. Aktywa zabezpieczające wątpliwe wierzytelności powinny być zbyte w terminie nie dłuższym niż rok kalendarzowy, jednak Rada NBP mogła wydłużyć ten okres (art. 22 dekretu o NBP).

roku. Zgodnie z jego treścią NBP miał odpowiadać za: obsługę kasową budżetu państwa (w skład tego budżetu wchodził budżet centralny oraz budżety terenowe), emisję znaków pieniężnych, kredytowanie przedsiębiorstw sektora uspołecznionego oraz obrót dewizowy (w imieniu Ministra Finansów) i bezgotówkowy (po uprzedniej akceptacji Ministra Finansów). Rok później Sejm przyjął ustawę prawo bankowe (Ustawa, 1960), która wprowadziła różne formy organizacyjne banków, lecz nie naruszała omnipotencji państwa w zakresie tworzenia i likwidacji banków. Po reformie z 1975 roku NBP<sup>19</sup> przejął Bank Inwestycyjny (do 1993 r.) oraz Powszechną Kasę Oszczędności (do 1987 r.) i stał się (do 1989 r.) monopolistą nie tylko w dziedzinie emisji pieniądza gotówkowego, ale także zakresie udzielania kredytu i gromadzenia oszczędności w walucie polskiej. Rachunki dewizowe przedsiębiorstw prowadził Bank Handlowy SA, zaś rachunki dewizowe gospodarstw domowych Bank Polska Kasa Opieki SA.

NBP nie miał żadnych uprawnień w zakresie stanowienia polityki pieniężnej, sprawowania nadzoru monetarnego, określania kosztów pozyskania pieniądza na rynku międzybankowym, ani uprawnień dewizowych. Wykonywał polecenia Ministra Finansów, a te były konsekwencją decyzji rządu, który kierował się Narodowymi Planami Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, opracowywanymi przez Komisję Planowania i uchwalanymi przez Sejm. NBP nie miał zatem ani możliwości, ani instrumentów, żeby zapobiec pełzającej inflacji, jaka pojawiła się na rynku konsumpcyjnym w Polsce w połowie lat siedemdziesiątych. Ukryte podwyżki cen towarów i usług konsumpcyjnych nie dawały rezultatu, a przy tym coraz bardziej pogłębiały się napięcia w bilansie płatniczym, wymuszając forsowanie eksportu kosztem dostaw na rynek wewnętrzny.

Decyzja o podniesieniu cen na podstawowe artykuły żywnościowe podjęta latem 1980 roku przyniosła falę strajków, które doprowadziły porozumienia między rządem a NSZZ „Solidarność” z 1980 roku. Rząd literalnie wypełnił żądania związkowców w kwestii wzrostu wynagrodzeń emitując gotówkę<sup>20</sup>, co do reszty rozregulowało rynek i zapoczątkowało narastanie „nawisu inflacyjnego”. Likwidacja tego nawisu stała się głównym celem (zainicjowanego w 1990 r.) planu stabilizacji polskiej gospodarki, który poprzez nałożenie ogromnego „podatku inflacyjnego” zniszczył zasoby pieniężne ludności i przedsiębiorstw<sup>21</sup>;

---

<sup>19</sup> NBP jako bank centralny zajmował eksponowane miejsce w systemie bankowym, w skład którego wchodziły obok niego: Bank Rolny (przemianowany w 1975 r. na Bank Gospodarki Żywnościowej), Bank Inwestycyjny, Bank Handlowy w Warszawie SA, Bank Polska Kasa Opieki SA, Powszechna Kasa Oszczędności oraz spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe (funkcjonujące pod nazwą: banki spółdzielcze). Zachowano też Bank Gospodarstwa Krajowego, choć do 1990 r. nie prowadził on działalności operacyjnej.

<sup>20</sup> W szczególności dotyczy to pkt 8. Porozumienia Gdańskiego: „podnieść wynagrodzenie zasadnicze każdego pracownika o 2000 zł na miesiąc jako rekompensatę dotychczasowego wzrostu cen” (w rzeczywistości wszyscy zatrudnieni w sferze uspołecznionej otrzymali po 700 zł netto, co stanowiło ok. 25% średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej) oraz pkt 9., który stanowił podstawę waloryzacji wynagrodzeń, który zobowiązywał stronę rządową do „automatycznego wzrostu płac równoległe do wzrostu cen i spadku wartości pieniądza”. Więcej na ten temat: Ancyparowicz (2015, s. 293–295).

<sup>21</sup> W 1988 r. ceny były czterokrotnie wyższe niż w 1980 r., po zniesieniu reglamentacji podstawowych produktów spożywczych (oprócz mięsa i wyrobów mięsnych) w 1988 r. ceny były dziewięciokrotnie wyższe niż w 1980 r., po uwolnieniu cen mięsa i wędlin w 1989 r. już 34 razy wyższe. W 1990 r. ceny wzrosły w stosunku do poziomu

zasoby dewizowe stopniały na skutek potraktowania (między styczniem 1990 a majem 1991 r.) kursu złotego wobec USD jako „kotwicy inflacyjnej”, a następnie systematycznej dewaluacji naszej waluty do poziomu optymalnego dla wprowadzenia jej pełnej wewnętrznej wymienialności (co nastąpiło na mocy ustawy z 2002 r.) (Ustawa, 2002).

Transformacja w systemie bankowym (podobnie jak w innych segmentach polskiej gospodarki) nie przebiegała bezkonfliktowo, bo „po czterdziestu latach wciskania w system gospodarki socjalistycznej umownego pieniądza, cen, kredytu, itd., żyliśmy w świecie oderwanym od zasad i reguł rynku. W bankowości zdarzały się jeszcze „dinozaury” pamiętające banki z czasów II Rzeczypospolitej, czy początków powojennej RP, ale wyrosły też dwa pokolenia bankowców, mających o kapitalistycznej gospodarce finansowej i rynkowym systemie bankowym wiedzę czerpaną niemal wyłącznie z przedwojennych podręczników. Co więcej, socindoktrynacja kompletnie wypaczyła przekaz na temat roli państwa w gospodarce, tak mocno, że konflikt o nią stał się głównym polem sporów gospodarczych w Polsce” (Aleksandrowicz, Fandrejewska-Tomczyk, 2016).

W aspekcie instytucjonalno-organizacyjnym początki przemian ustroju społeczno-gospodarczego naszego państwa, datowane umownie na przełom dekady lat 80. i 90., wiązały się (między innymi) z odbudową dwuszczeblowej struktury rynku międzybankowego, czemu służyło uchwalone nowe Prawo bankowe (Ustawa, 1989) wraz z ustawą o Narodowym Banku Polskim (Ustawa, 1989). W tym okresie wycofano z NBP większość operacji komercyjnych na rzecz ludności, wydzielając Powszechną Kasę Oszczędności (obecnie PKO BP SA) oraz wyłaniając (na bazie około 400 pozamiejscowych jednostek Narodowego Banku Polskiego) dziewięć innych niezależnych banków komercyjnych. Banki te przejęły w znacznej części obowiązki NBP w zakresie działalności kredytowej oraz depozytowej, stając się podstawą rozwoju bankowości uniwersalnej, gdyż nowe (z reguły niedokapitalizowane i źle zarządzane) banki prywatne nie miały szans na samodzielne funkcjonowanie. Podniesienie kapitałów własnych banków państwowych, zwiększenie efektywności ich działania, unowocześnienie metod zarządzania, opanowanie nowych technologii miała zapewnić prywatyzacja, polegająca na przekazaniu pakietów kontrolnych inwestorom zagranicznym, określanych mianem inwestorów strategicznych (Przybylska-Kapuścińska 2007).

Nadmierna liberalizacja prawa bankowego, przeprowadzona pod rządami ustawy z 1989 roku pogłębiła kryzys w rozregulowanym polskim sektorze bankowym, a jedną z przyczyn była słaba pozycja Narodowego Banku Polskiego wobec rządu. Zdawano sobie jednak sprawę z wagi, jaką dla reform ustrojowych ma stabilny pieniądz, toteż już w ustawie o NBP z 1989 roku zamieszczono rozdział 3., który obligował bank centralny do „umacniania pieniądza polskiego”. W praktyce realizacja tego zobowiązania sprowadzała się do podania liczbowej wartości celu inflacyjnego (czyli dopuszczalnej wartości indeksu cen na rynku towarów i usług konsumpcyjnych) w corocznych założeniach polityki pieniężnej przedkładanych (po wcześniejszej akceptacji rządu) wraz z planem kredytowym Sejmowi. Dopiero

---

z 1980 r. 216 razy, dwa lata później 17 563 razy, a jednocześnie zmieniała się ich struktura (Rocznik Statystyczny 1993, s. LXIX; Rocznik Statystyczny 1997, s. XXXV).

w połowie lat dziewięćdziesiątych minionego wieku pojawiła się świadomość, że „aktywną i skuteczną rolę w stymulowaniu strumieni pieniądza mogą pełnić tylko te banki centralne, które posiadają zdrowe, jasno sprecyzowane zasady funkcjonowania wsparte na rozważnych i sprawdzonych podstawach”.

Autonomia Narodowego Banku Polskiego w zakresie polityki pieniężnej była pozorna, gdyż ustawa z 1989 roku dawała NBP nieograniczone prawo nabywania skarbowych papierów wartościowych, przy jednoczesnym braku sprecyzowania innych form kredytowania rządu przez bank centralny. Minister finansów mógł dzięki temu bez większych trudności zaspokajać swoje potrzeby pożyczkowe na rynku krajowym. Obserwując gwałtownie przyspieszającą inflację, próbowano ograniczyć drukowanie pieniądza nowelizując w grudniu 1989 roku styczniową ustawę w kierunku zwiększenia autonomii NBP, lecz były to zmiany raczej werbalne i formalne<sup>22</sup> niż merytoryczne<sup>23</sup>. Polityka pieniężna została w tym okresie podporządkowana realizacji osławionego „Planu Balcerowicza”, w którym kreację pustego pieniądza miała hamować realnie dodatnia stopa procentowa i sztywny kurs złotego wobec amerykańskiego dolara. Pod wpływem tych całkowicie oderwanych od realiów instrumentów, krucha równowaga systemu bankowego do reszty załamała się, pogłębiając w latach 1990–1992 kryzys w sferze realnej polskiej gospodarki<sup>24</sup>. Dopiero w połowie 1993 roku nasza gospodarka odbiła się od dna i weszła na ścieżkę wzrostu, natomiast system bankowy zaczął powracać do równowagi dopiero rok później i wymagał ogromnego dokapitalizowania ze środków publicznych.

Istotnym zagrożeniem dla stabilności banków był w owym czasie brak jednolitych standardów ewidencji i sprawozdawczości oraz brak norm ostrożnościowych dla oceny standingu finansowego banków. Wprawdzie w sierpniu 1990 roku prezes NBP wprowadził klasyfikację aktywów sektora bankowego, która stanowiła podstawę wyodrębnienia kredytów trudnych, spornych, wątpliwych i zagrożonych, lecz nie wystarczyło to dla pozyskania rzetelnej i kompletnej informacji o standingu finansowym banków. Jednakże, po wejściu w życie rozporządzenia Prezesa NBP z 1992 roku w sprawie równoważenia ryzyka bankowego w drodze tworzenia rezerw celowych, okazało się, że udział „złych kredytów” dla uspołecznionych przedsiębiorstw sięga 31% portfela należności<sup>25</sup>. Problem częściowo złagodziła ustawa o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków (Ustawa, 1993), która kosztami

<sup>22</sup> Pojęcie „polityka pieniężno-kredytowa” zastąpiono terminem „polityka pieniężna”.

<sup>23</sup> Chodzi o likwidację planu kredytowego, jako instrumentu ograniczającego kreację pieniądza. Więcej na ten temat: Przybylska-Kapuścińska (2009).

<sup>24</sup> Narodowy Bank Polski, podejmując decyzje o udzieleniu kredytu refinansowego bankom prowadzącym działalność operacyjną, musiał kierować się założeniami polityki pieniężno-kredytowej państwa oraz zdolnościami banku do spłat w umownych terminach kredytu refinansowego wraz z odsetkami. Równocześnie banki miały ustawowo silnie ograniczoną bazę depozytową ze względu na obowiązek odprowadzania do 30% (w zależności od rodzaju wkładu) środków na nieoprocentowaną rezerwę obowiązkową w NBP.

<sup>25</sup> W tamtym okresie kredyty dla ludności miały marginalne znaczenie, w 1991 r. stanowiły 1,1% należności systemu bankowego, podczas gdy udział w kredytach podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw państwowych i spółek państwowych osób prawnych oraz spółdzielni) wyniósł 87,9% (Rocznik Statystyczny, 1993, s. 152–153).

procesu naprawczego na wiele lat obciążała budżet państwa, a mimo to nie uchroniła wielu przedsiębiorstw przed bankructwem i nie zapobiegła upadłościom banków.

## **5. Podstawowe etapy dostosowania polskiego prawa do wymogów ESBC**

Po zmianie ustroju politycznego, Narodowy Bank Polski nadal miał ograniczone uprawnienia do zarządzania własnymi aktywami i pasywami, albowiem Rada Ministrów mogła poddawać rewizji bilans roczny NBP, a tym samym wywierać wpływ na zasoby majątkowe banku centralnego, ich strukturę oraz źródła finansowania tego majątku. Teoretycznie polityka kursowa pozostawała w gestii banku centralnego, lecz formalnie to szef NBP w porozumieniu z Ministrem Finansów i Ministrem Współpracy Gospodarczej z Zagranicą ustalał podstawowy kurs złotego wobec walut obcych, mimo że faktycznie decydujący głos należał do rządowych partnerów. Te same ograniczenia występowały w dziedzinie zarządzania rezerwami walutowymi; decyzje o ich wykorzystaniu podejmował Premier na wniosek Prezesa NBP i Ministra Finansów. Na zależność funkcjonalną i ekonomiczną nakładała się zależność personalna od rządu, która w znacznym stopniu ograniczała możliwość prowadzenia suwerennej polityki monetarnej.

Na podstawie art. 48 ustawy o NBP z 1989 roku. Prezes NBP kierował bankiem centralnym i odpowiadał przed Sejmem za prawidłowe działanie tej instytucji, lecz ponieważ o jego kandydaturze decydował premier, łatwo mógł utracić swoje stanowisko w przypadku konfliktu z rządem. Formalnie Prezes miał bardzo szerokie prerogatywy: decydował o składzie zarządu oraz wydawał regulamin określający zakres, tryb działania zarządu oraz tryb podejmowania uchwał. Do katalogu spraw rozpatrywanych przez zarząd będących przedmiotem uchwał, ustawodawca dołączył instrumenty oddziaływania NBP na inne banki: stopy rezerwy obowiązkowej banków prowadzących działalność operacyjną, wielkość kredytu refinansowego i jego oprocentowanie, rozmiary działalności kredytowej państwa, górne oprocentowanie komercyjnych kredytów i pożyczek, wysokość prowizji pobieranej przez banki za swe usługi.

Po nowelizacji w dniu 14 lutego 1992 roku ustawy o NBP premier utracił na rzecz Prezydenta RP prawo wskazania kandydata na Prezesa NBP, z zastrzeżeniem, że ta sama osoba może być wybrana na sześcioletnią kadencję nie więcej niż dwukrotnie. Uwolnienie się od personalnej zależności od rządu sprzyjało inicjowaniu przez bank centralny zmian w prawie bankowym, dzięki czemu do połowy lat dziewięćdziesiątych udało się przeprowadzić sanację sektora bankowego. Wcześniej zreformowano sprawozdawczość w kierunku umożliwiającym konsolidację rachunków banków prowadzących działalność operacyjną, co stanowiło pierwszy krok w systematycznej obserwacji ich standingu finansowego.

Dla rozwoju rynku bankowego w istotnym stopniu przyczyniły się zmiany instytucjonalne, w szczególności utworzenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego<sup>26</sup> oraz powołanie Krajowej Izby Rozliczeniowej SA. Reformując systemy płatnicze, znacznie skrócono czas rozliczeń transakcji międzybankowych, zastępując papierowe dokumenty (SYBIR) elektroniczną transmisją danych (ELIXIR) (Polański, 2004). Zaczęto tworzyć warunki dla stosowania klasycznych instrumentów polityki pieniężnej, w szczególności w drugiej połowie 1994 roku zmieniono system naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej, umożliwiając bankom wykorzystanie środków na rachunkach rezerwy do rozliczeń międzybankowych. W tych okolicznościach szybko rozwijał się międzybankowy rynek depozytów, a Narodowy Bank Polski mógł stosować w coraz szerszym zakresie kredyt refinansowy oraz operacje otwartego rynku dla sterowania płynnością banków prowadzących działalność operacyjną. Powstały zatem materialne przesłanki przekształcenia NBP w bank centralny, o takich samych kompetencjach i funkcjach jak wszystkie banki wchodzące w skład ESBC. Konwergencję prawną, w duchu postanowień traktatu z Maastricht gwarantowała przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe w kwietniu 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwalone w ślad za nową ustawą zasadniczą – dwie nowe ustawy: o NBP (Ustawa, 1997) i Prawo bankowe (Ustawa, 1997).

W artykule 227 Konstytucji RP z 1997 roku za nadrzędny cel działań banku centralnego uznano stabilność waluty: „NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza”. Odpowiedzialność za realizację tego celu ponoszą organa Narodowego Banku Polskiego: Prezes, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu<sup>27</sup>. Podobne ograniczenia dotyczą także członków Rady Polityki Pieniężnej.

W skład RPP wchodzi: Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący tego gremium oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na sześć lat, w równej liczbie, przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat. Usytuowanie Rady Polityki Pieniężnej w strukturze NBP zapewnia zarazem niezależność polityczną, ekonomiczną i funkcjonalną. Gremium to ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, zaś w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego składa

<sup>26</sup> BFG powstał 17 lutego 1995 r. dla uniknięcia paniki wśród drobnych ciułaczy na skutek podważenia renomy banku. Od tego dnia system gwarantowania depozytów jest obowiązkowy dla instytucji bankowych posiadających polską licencję bankową. Pierwsza gwarancja BFG obejmowała 1000 ECU (Europejska Jednostka Walutowa służyła do wyznaczania kursów walut) w przeliczeniu na złote. Tę sumę BFG gwarantował w 100%. Wkrótce gwarancję procentowo zmniejszono do 90%, ale za to ta suma rosła niemal co roku – 3 tys. ECU, 4 tys. ECU, 5 tys. ECU do 11 tys. ECU w 2001 r., aż ECU zastąpiła w 2002 r. nowo wprowadzona waluta euro. W 2003 r. BFG gwarantował już 22,5 tys. euro, w listopadzie 2008 r. 50 tys. euro i po latach obowiązywania gwarancji 90-procentowej przywrócono gwarancję 100-procentową. Ostatnia „podwyżka” gwarantowanej sumy – do 100 tys. euro – miała miejsce pod koniec 2010 r. Cały czas obowiązywała zasada, że gwarantowaną sumę, choć była określana w walutach obcych, wypłacano w złotych.

<sup>27</sup> Ten zapis wprowadzono m.in. dlatego, że ówczesna Prezes NBP Hanna Gronkiewicz-Waltz startowała w wyborach na Prezydenta RP.



Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej. Ponadto RPP pełni wobec zarządu NBP rolę zbliżoną do rady nadzorczej w spółkach prawa handlowego (m.in. zatwierdza plan finansowy NBP, kwituje zarząd).

Przyjęta w sierpniu 1997 roku ustawa o NBP uszczegóławia przepisy dotyczące autonomii banku centralnego i jego organów; w szczególności, art. 3. ust. 1. głosi: „podstawowym celem działalności jest utrzymywanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Ten zapis (choć nieostry w porównaniu do sformułowania celu w statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych – ESBC) ma istotne znaczenie w przypadku rozbieżności celów polityki pieniężnej z celami polityki społeczno-gospodarczej. W aspekcie ekonomicznym oznacza to zakaz angażowania zasobów NBP dla zaspokojenia potrzeb pożyczkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz bezpośredniego finansowania podmiotów gospodarczych. Niezależność ekonomiczna banku centralnego wynika także z art. 15 ustawy o NBP, który dotyczy założeń i sprawozdań polityki pieniężnej. Przygotowane przez RPP dokumenty z tego zakresu są jedynie przedkładane Sejmowi do wiadomości (a nie jak było to dawniej – do akceptacji).

Rada Polityki Pieniężnej odpowiada za stabilną wartość polskiej waluty i jest wyposażona we wszelkie kompetencje, aby tę misję realizować. Inflacja odgrywa bowiem w gospodarce narodowej rolę podobną do tej, jaką mają opady atmosferyczne w rolnictwie. Jeśli jest ich zbyt mało rośliny obumierają, zanim osiągną dojrzałość, jeśli zbyt dużo – gniją od korzenia. Długotrwała susza wyjaławia glebę, długotrwałe ulewne deszcze wywołują powódź, która niszczy wszystko, co napotyka na swej drodze. Podobnie jest z deflacją bądź nadmierną kreacją pieniądza.

Rada Polityki Pieniężnej pierwszej kadencji początkowo podejmowała decyzje dążąc do realizacji tradycyjnej triady celów<sup>28</sup>, lecz już po dwu latach tę strategię zarzucono na rzecz strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Polega to na tym, że Rada określa pożądany (optymalny) poziom inflacji, a następnie dostosowuje wysokość podstawowych stóp procentowych NBP tak, by maksymalizować prawdopodobieństwo osiągnięcia tego celu. Jednak automatyzm w polityce pieniężnej „zawsze i wszędzie prowadzi do kryzysu finansowego” (Galbraith, 2009), toteż RPP traktuje cel inflacyjny tak, jak żeglarz busolę. Nie można kierować się kompasem w żeglując obszarze anomalii magnetycznej, toteż decyzje tego gremium nie zawsze spotykają się ze zrozumieniem ze strony polityków, ekonomistów i praktyków gospodarczych.

---

<sup>28</sup> Cel polityki pieniężnej jest to oczekiwany stan, do którego dąży bank centralny, stosując instrumenty polityki pieniężnej zgodnie z przyjętą strategią. W Polsce celem operacyjnym jest od 2008 r. stawka Polonia, która zastąpiła WIBOR.

## Uwagi końcowe

Narodowy Bank Polski przez niemal pół wieku pełnił rolę służebną wobec polityki fiskalnej i strukturalnej rządu. Jego pozycja zaczęła zmieniać się dopiero w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w Unii Europejskiej, w związku z koniecznością spełnienia kryterium konwergencji prawnej. Uchwalone w 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ustawa Narodowym Banku Polskim wyposażyły polski bank centralny w uprawnienia, które sytuują go obecnie w gronie najbardziej niezależnych banków centralnych w świecie (Myślak, 2013). Jednak ta suwerenność jest stosunkowo świeżej daty, toteż każda zmiana w obsadzie organów NBP u jednych budzi obawy, u innych nadzieje na podporządkowanie polityki pieniężnej doraźnym celom polityki fiskalnej, społecznej czy strukturalnej. Tak było na początku 2016 roku, kiedy wskutek wygaśnięcia kadencji nastąpiły zmiany personalne w Radzie Polityki Pieniężnej. Wywołało to falę medialnych spekulacji na temat wysokiego prawdopodobieństwa wykorzystania niekonwencjonalnych instrumentów polityki monetarnej dla wsparcia rządowej *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*<sup>29</sup>. *Najbardziej napastliwe artykuły pojawiały się w tych mediach, które dyskretnie milczały wtedy, gdy bank centralny rzeczywiście dopomagał finansowo politykom o neoliberalnych poglądach*<sup>30</sup>.

W styczniu 2016 roku agencja ratingowa Standard & Poors obniżyła (po raz pierwszy od 2007 r.) długoterminowy rating polskiego długu w walucie obcej z poziomu „A–, do BBB+” zmieniając równocześnie perspektywę ze „stabilnej” na „negatywną”, uzasadniając tę decyzję następująco: „od wygranych wyborów w październiku 2015 r. nowy rząd w Polsce zainicjował różne środki legislacyjne, które uważamy za osłabienie niezależności i skuteczności kluczowych instytucji, co znajduje odzwierciedlenie w naszej ocenie. (...) Perspektywa negatywna odzwierciedla nasz pogląd, że istnieje prawdopodobieństwo wynoszące jeden do trzech na dalszą obniżkę ratingu w ciągu najbliższych 24 miesięcy, jeśli spadnie wiarygodność polityki pieniężnej lub jeśli stan finansów publicznych pogorszy się poniżej naszych obecnych oczekiwań” (*Agencja...*, 2016).

Agencja nie ukrywała, że jej decyzja była oparta na doniesieniach części opiniotwórczych mediów wrogo nastawionych do polityki realizowanej przez rząd Prawa i Sprawiedliwości. Te same media otwarcie manifestowały swój niezyczliwy stosunek do osób rekomendowanych przez tę partię do Rady Polityki Pieniężnej, podważając zaufanie do ich obiektywizmu i kompetencji. Po zaledwie siedmiu miesiącach ta sama agencja ratingowa w komunikacie z 2 grudnia 2016 roku podniosła perspektywę ratingu Polski do „stabilnej”, pisząc w uzasadnieniu, że autonomia polskiego banku centralnego nie jest – wbrew rozsiewanym pogłoskom – pod żadnym względem zagrożona<sup>31</sup>. Pozostają pytania, na które nie ma dotychczas odpowiedzi: dlaczego agencja ratingowa o światowej renomie na tak kruchych

<sup>29</sup> Komentowały to niemal wszystkie ogólnopolskie gazety, na przykład „Dziennik – Gazeta Prawna” z 5.12.2016; „Puls Biznesu” z 5.12.2016, „Rzeczpospolita” z 5.12.2016, „Gazeta Polska” z 5.12.2016.

<sup>30</sup> Por. m.in. Sobczak (2001); Mączyńska, Sadowski (2008); Przybyciński; Domański, Zajączkowska.

<sup>31</sup> Agencja ratingowa Standard & Poors podniosła perspektywę ratingu Polski do poziomu stabilnego.

podstawach, jak opinie medialne, podważyła ocenę wiarygodności kredytowej naszego kraju? Kto zyskał na osłabieniu złotego? W czyim interesie – bo z pewnością nie w interesie polskiego społeczeństwa – jest podważanie zaufania inwestorów do polityki monetarnej i stabilnej siły nabywczej naszej waluty?

## Literatura

- Agencja S&P obniża rating Polski – z powodów politycznych. Kurs złotówki spada (2016). wPolityce.pl. Pobrane z: <http://wpolityce.pl/gospodarka/278326-agencja-sp-obniza-rating-polski-z-powodow-politycznych-kurs-zlotowki-spada>.
- Aleksandrowicz, P., Fandrejewska-Tomczyk, A. (2016). *Reforma polskiego systemu bankowego w latach 1987–2004 we wspomnieniach jej twórców*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ancyparowicz, G. (2015). *Od neoliberalizmu do neokolonializmu, Ćwierć wieku transformacji ustrojowej w Polsce*, Sopot: Spółdzielczy Instytut Naukowy G. Berecki.
- Dmochowski, J. (1923). *Kopernika rozprawy o monecie i inne pisma ekonomiczne oraz J.L. Decjusza Traktat o bicu monety*. Warszawa–Kraków–Lublin–Łódź–Poznań–Wilno–Zakopane.
- Doliwa-Klepaczki, Z.M. (1999). *Encyklopedia Organizacji Międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo 69.
- Domański, R., Zajączkowska, S. *O wpływie restrykcyjnej polityki monetarnej na potencjał badawczo-rozwojowy kraju. Przypadek degradacji Polski na przełomie XX i XXI wieku*. Pobrane z: [http://www.solidarnosc.org.pl/ksn/strona-archiwalna/Docs/stopa\\_proc\\_i\\_br.pdf](http://www.solidarnosc.org.pl/ksn/strona-archiwalna/Docs/stopa_proc_i_br.pdf).
- [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/11\\_kryteria.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/11_kryteria.pdf)
- <http://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2014/11/tue-skonsolidowany.pdf>
- [https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim85\\_9.pdf](https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim85_9.pdf).
- Keynes, J.M. (2003). *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Malkiewicz, A. (2010). *Kryzys. Polityczne, ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mączyńska E., Sadowski S. (red.) (2008). *W poszukiwaniu ładu gospodarczego*. Warszawa: PTE.
- Myślak, E. (2013). *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Pietrak, B., Polański, Z., Woźniak, B. (2003). *System finansowy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Polański, Z. (2004). Przemiana i ciągłość: refleksje o polskiej polityce pieniężnej w okresie piętnastolecia transformacji ustrojowej. *Bank i Kredyt*, 2. Dodatek: *Gospodarka polska na przełomie wieków od A do Z*.
- Protokół w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Dz.U. C 191 z 29.07.1992.
- Przybyciński, T. *Kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce w warunkach globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego*. Pobrane z: [https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim85\\_9.pdf](https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim85_9.pdf).
- Przybylska-Kapuścińska, W. (2009). Dwudziestolecie polityki pieniężnej NBP. Wpływ Transformacji i integracji gospodarczej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 71 (2).
- Przybylska-Kapuścińska, W. (2007). *O transformacji przez inflację do integracji*. Warszawa–Kraków–Łódź: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Rothbard, M.N. *Economic Thought Before Adam Smith: An Austrian Perspective on the History of Economic Thought*. Vol. I. Pobrane z: <http://mises.pl/blog/2011/02/02/rothbard-richard-cantillon-ojciec-wspolczesnej-ekonomii>.
- Sobczak, J.B. (2001). *Wizje ładu gospodarczego. Studium socjologiczne współczesnych polskich przemian społeczno-gospodarczych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.U. 2004.90.864/2.
- Traktat o Unii Europejskiej. Tekst Skonsolidowany Uwzględniający Zmiany Wprowadzone Traktatem z Nicei.
- Ustawa z 27 lipca 2002 Prawo dewizowe. Dz.U. 2012, poz. 826 z późn. zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Dz.U. nr 140, poz. 939.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. Prawo bankowe. Dz.U. nr 20, poz. 121.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Dz.U. nr 140, poz. 938.

Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz zmianie niektórych ustaw. Dz.U. nr 18, poz. 82 z późn. zm.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim. Dz.U. nr 4, poz. 22.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe. Dz.U. nr 4, poz. 21.

Żyżyński, J. (2016). Pieniądz i spójność procesów ekonomicznych. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 46 (02).

#### **INSTITUTIONAL AND LEGAL CONDITIONS FOR THE PERSONAL, FUNCTIONAL AND ECONOMIC INDEPENDENCE OF THE NATIONAL BANK OF POLAND**

**Abstract:** The Maastricht Treaty, which established the European economic and monetary union, has imposed on its signatories the obligation of implementation of standards, policies and instruments that were necessary to introduce a common currency (euro) for the European Union (EU) member states and to transfer the authority to create the monetary policy from the member states to the EU level. One of the preconditions for the membership of a country in the European Union is the autonomy of its national central bank and admission of this institution to the European System of Central Banks (ESBC). The subject of this study is the transformation of the Polish banking system to satisfy the criterion of the EU legal convergence, presented in a broader international and national context. The key element of this reform was the transformation of the National Bank of Poland (NBP) from its monobank position in the former socialist state system into the fully autonomic institution that meets all the requirements for the full participation in the ESBC.

**Keywords:** central bank, Monetary Policy Council, inflation, inflation target, money, currency

#### **Cytowanie**

Ancyparowicz, G. (2017). Instytucjonalno-prawne przesłanki personalnej, funkcjonalnej i finansowej niezależności Narodowego Banku Polskiego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (85), 569–586. DOI: 10.18276/frfu.2017.1.85-45.