

Ireneusz Kraś, *Rola Narodowego Banku Polskiego w polityce gospodarczej Polski w latach 1997-2010*, Częstochowa 2013, ss. 329

Kluczowe znaczenie dla właściwej realizacji polityki pieniężnej danego kraju ma bank centralny. Jest to podmiot równorzędny dla rządu i odpowiedzialny za realizację tej polityki. Rząd zatem nie jest jedynym podmiotem odpowiedzialnym za politykę gospodarczą państwa, jest nim także bank centralny. Bank centralny pełni trzy zasadnicze funkcje. Pierwsza z nich dotyczy sfery monetarnej. Jako bank państwa jest odpowiedzialny za stabilizację pieniądza w danym kraju, realizację rachunków rządowych, przeprowadzanie w imieniu rządu transakcji finansowych w kraju i zagranicą, dysponowanie rezerwami złota i dewiz, zaciąganie i spłacanie kredytów zagranicznych. Druga funkcja związana jest z emisją pieniądza gotówkowego. Jako jedyna instytucja w kraju posiada monopol na emisję znaków pieniężnych, organizowanie obiegu i regulację podaży. Trzecia funkcja wynika z faktu, że jest on bankiem banków, zatem na jego rachunkach utrzymują swe rezerwy inne banki. Ma też wpływ na kreowanie pieniądza bezgotówkowego. Jest więc instytucją, bez której państwo nie mogłoby istnieć.

Problematyka roli banku centralnego jest przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych. Należą do nich nauki prawne, ekonomiczne, zarządzania, a także nauki polityczne. Rola i znaczenie banków centralnych różnych państw jest jednym z kluczowych tematów realizowanych także na wykładach międzynarodowych stosunków gospodarczych. Jakość funkcjonowania poszczególnych gospodarek i ich potencjał ekonomiczny uzależnione są od sprawnego funkcjonowania systemu finansowego w kraju, o czym przekonują także francuscy badacze banku centralnego Pascal Gaudron i Sylvie Lecarpentier-Moyal¹ w obszernym dziele (371 stron) *Economie monétaire et financière*. Bank centralny ma więc potencjalny wpływ na konkurencyjność gospodarek w skali świata.

Ranga tej instytucji w Polsce i jej doniosłe znaczenie dla polityki gospodarczej naszego kraju stały się motywem zasadniczym dla Ireneusza Krasia do napisania monografii pod tytułem *Rola Narodowego Banku Polskiego w polityce gospodarczej Polski w latach 1997-2010*. Niniejsza praca jest próbą prezentacji funkcjonowania NBP w przedziale czasowym począwszy od 1997 r., a więc od roku uchwalenia Konstytucji RP i roku wydania ustawy o NBP, do roku 2010, czyli końca drugiej kadencji Rady Polityki Pieniężnej. Wśród publikacji poświęconych tejże problematyce w naszym kraju dominującą rolę zajmują stosunkowo krótkie opracowania mające objętość rozdziału lub artykułu w czasopiśmie. Brak jest dotychczas obszernych opracowań kompleksowych, o czym pisze autor we wstępie, które by w pełni odzwierciedlały rolę

¹ P. Gaudron, S. Lecarpentier-Moyal, *Economie monétaire et financière*, Paris 2007.

NBP pod kątem efektywności jego działania, wiarygodności i odpowiedzialności demokratycznej, zwłaszcza w dobie rodzącej się demokracji. Ta książka tę lukę wypełnia, stanowi bowiem znaczny wkład w dorobek naukowy tej dyscypliny. Istotny jest także aspekt edukacyjny, bowiem jak podkreśla I. Kraś, „społeczeństwo polskie nie do końca zdaje sobie sprawę, jaką rolę pełni w naszym państwie NBP” (s. 10). Z treści niniejszej publikacji wynika, że działania NBP idą w dobrym kierunku, choć są w małym stopniu nagłaśniane, może należałoby w tym przypadku także skorzystać z doświadczeń innych państw, np. z doświadczeń francuskich, gdzie organizowane są często spotkania typu *Journées de l'économie* (8, 9, 10 listopada 2012 r. w Lyonie, a w roku bieżącym odbędą się 13, 14, 15 listopada), podczas których pracownicy banku centralnego w czasie serii spotkań informują publiczność, jakie działania podejmowane są przez Banque de France na rzecz środowiska i na rzecz mieszkańców danych społeczności, wysłuchują także ich opinii².

Głównym celem niniejszej pracy jest analiza działalności prawno-instytucjonalnej NBP w realizacji polityki gospodarczej państwa. W realizacji tak sprecyzowanego celu autor stawia hipotezę zasadniczą, w której podkreśla doniosłą rolę NBP. W hipotezach szczegółowych (s. 12) podkreśla, że bank centralny był ważnym elementem stabilizującym system instytucjonalny państwa polskiego w okresie kształtowania się bankowości centralnej w Polsce, a funkcjonowanie jego organów zostało wzmocnione przepisami Konstytucji RP z 1997 r. Realizując swe cele, bank wpływa na stabilizację systemu finansowego. W hipotezach szczegółowych autor wymienia także niezależność instytucjonalną, personalną i funkcjonalną banku, dzięki czemu uwolniony jest on od nacisków politycznych. Jako instytucja niezależna angażuje się we współpracę z organami władzy krajowej, instytucjami państwowymi, prowadzi również komunikację z otoczeniem w zakresie zastosowania licznych instrumentów polityki pieniężnej, a poprzez działania prawno-instytucjonalne zwiększa efektywność działania, legitymizację i odpowiedzialność demokratyczną. Celem weryfikacji tak sprecyzowanej hipotezy głównej i hipotez szczegółowych autor konstruuje pracę w taki sposób, aby w miarę dokładnie udzielić czytelnikowi wyczerpującej odpowiedzi na każde pytanie formułowane w kontekście powyższych hipotez i sprecyzowane we wstępie przy omawianiu treści rozdziałów. Zważywszy wagę hipotez przygotowuje swój warsztat badawczy złożony z obszernego zespołu aktów prawnych, orzeczeń sądowych i opracowań naukowych, co umożliwi mu nie tylko wieloaspektowy wgląd w niniejszą problematykę, ale także głęboką penetrację merytoryczną zasadniczych kwestii, dającą satysfakcję czytelnikowi, że wszystko na określony temat zostało powiedziane i nie jest on zobligowany dokonywać dodatkowych poszukiwań.

Cennym rozwiązaniem okazało się zastosowanie zespołu różnych metod badawczych, które umożliwiły weryfikację poszczególnych hipotez sprecyzowanych w kontekście celu zasadniczego. Do metod tych należą: historyczna, instytucjonalno-prawna, porównawcza, systemowa i decyzyjna. Za pomocą jednej metody nie zrealizowałyby

² *Rôle d'une banque centrale dans l'économie*, <http://www.touteconomie.org/index.php?arc=dc001> [21.03.2014].

skutecznie zamierzonych celów. Dla omówienia genezy bankowości w rozdziale pierwszym i jej ewolucji zastosowano metodę historyczną. Celujące okazało się także wykorzystanie metody systemowej do opisu wzajemnych powiązań i relacji, jakie występują w makrosystemowym modelu realizacji polityki pieniężnej w gospodarce krajowej. Te dwie metody są bardzo istotne, bowiem jak podkreśla Marek Chmaj: „w nauce o polityce są stosowane rozmaite metody i techniki badawcze, stosowanie ich jest dopuszczalne, o ile respektują one dwie podstawowe zasady: zasadę historyzmu, postulującą badanie zjawisk w aspekcie konkretno-historycznym i zasadę podejścia systemowego, postulującą badania zjawisk w aspekcie całościowym z uwagi na więzi przyczynowo-skutkowe występujące między tymi zjawiskami”³. Ta zasada zdaniem M. Chmaja uznawana jest za najbardziej rozwojową. Nieodzowną zasadą było zastosowanie metody instytucjonalno-prawnej w części centralnej pracy dla wyjaśnienia zasad działania NBP, opartych na regulacjach zasadniczych aktów prawa, decyzyjnej dla wyjaśnienia systemu podejmowania decyzji, a także metody porównawczej, umożliwiającej ustalenie różnic i podobieństw między rozwiązaniami konstytucyjnymi i rozwiązaniami zawartymi w ustawie o NBP.

Niniejsza książka składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem autora i podsumowaniem treści, sprecyzowanym w partii końcowej w postaci zakończenia. W rozdziale pierwszym, wprowadzającym, autor omawia historię bankowości centralnej w Polsce od momentu powołania Banku Narodowego w 1763 r. do roku 1989, czyli do okresu funkcjonowania nowego systemu bankowego w gospodarce wolnorynkowej. Przedstawiając genezę, omawia kolejne etapy ewolucji procesu, przytaczając funkcjonowanie Banku Polskiego, Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, Banku Polskiego SA i Banku Emisyjnego. Szczegółowo omawia okres powojenny, a więc powstanie NBP i jego funkcjonowanie w gospodarce centralnie planowanej, jego ówczesny ustrój prawny, a następnie fazę zasadniczych reform. Problematyka ta została szczegółowo przedstawiona z zastosowaniem metody historycznej, jako najbardziej oddającej rzeczywistość okresu minionego. Jak podkreśla André Orlean w publikacji *Genèse de l'état et genèse de la monnaie*, rola banku zmienia się zależnie od ewolucji w systemie zarządzania krajem, a zastosowanie metody historycznej jest niezbędne, aby tę zależność dostrzec.

W rozdziale drugim (s. 61-125) autor przedstawił zasady funkcjonowania poszczególnych jednostek organizacyjnych NBP: Prezesa NBP, Rady Polityki Pieniężnej, Zarządu NBP, centrali wraz z oddziałami. Na szczególne wyróżnienie zasługuje precyzja w omawianiu struktury organizacyjnej NBP, procesu podejmowania decyzji, prezentacja statusu Prezesa NBP, jego kompetencje prawotwórcze, a także wykaz uprawnień i kompetencji merytorycznych doniosłego gremium, jakim jest RPP.

Rozdział trzeci poświęcony jest funkcjom i celom NBP w polityce gospodarczej Polski. Jest to udana próba ustawowego ujęcia celów, zadań, i funkcji NBP. Ze szczególną dokładnością zostały omówione: funkcja emisyjna banku, funkcja banku ban-

³ M. Chmaj, *Przedmiot i funkcje nauki o polityce*, w: *Politologia w Polsce. Perspektywy i stan badań*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1997, s. 131.

ków, funkcja stabilności finansowej, funkcja banku państwa. Uwzględniono również problematykę wpływu NBP na politykę gospodarczą państwa. Jednakże, podkreśla słusznie autor, w momencie wstąpienia Polski do strefy euro nastąpi częściowe ograniczenie funkcji emisyjnej realizowanej przez krajowy bank centralny (s. 146), modyfikacji ulegnie konstytucyjny zapis o kompetencji do emisji pieniądza krajowego, bowiem to właśnie EBC ma wyłączne prawo upoważniania do emisji banknotów we Wspólnocie. Państwa członkowskie mogą emitować monety, natomiast o wielkości emisji będzie decydować Rada Zarządzająca EBC (s. 147).

Przedmiotem rozdziału czwartego jest prezentacja zagadnień związanych z niezależnością NBP w wymiarach: instytucjonalnym, personalnym, funkcjonalnym i finansowym. Jest to problem niezwykle złożony. Sugeruje się, pisze autor (s. 180), że „należy zapewnić bankowi centralnemu swobodę jego działania. Dotyczy to zwłaszcza wykluczenia wpływu organów państwowych, w szczególności rządu, na jego działalność” i że „niezależność polityczna przynosi same korzyści dla gospodarki” (s. 191). Tymczasem, dodaje autor, „odejście od tej niezależności może mieć zgubne skutki” (s. 191), bowiem „niezależność nie oznacza całkowitej samodzielności banku centralnego w podejmowaniu decyzji i formułowaniu celów (s. 180), zazwyczaj jest to niezależność operacyjna”⁴. W rozdziale czwartym zaprezentowano również relacje NBP z organami władzy, do jakich należą: Sejm, Senat, Rada Ministrów, Prezydium RP, a także z innymi instytucjami państwowymi, takimi jak: Komitet Stabilności Finansowej, Komisja Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Trybunał Stanu. W rozdziale tym zostały także przedstawione instrumenty służące do realizacji polityki pieniężnej, takie jak: operacje kredytowo-depozytowe, operacje otwartego rynku, rezerwy obowiązkowe.

Rozdział piąty zawiera ocenę skuteczności banku centralnego przedstawioną pod kątem efektywności realizacji celu inflacyjnego. Ocena efektywności dotyczy dwu okresów: okresu wprowadzenia bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI) i okresu stabilizacji inflacji. W tym rozdziale dokonano interpretacji pojęcia legitymizacji banku centralnego i oceny działań banku, służących wzmocnieniu tej legitymizacji. Działania owe skutkują wzrostem zaufania do banku centralnego.

W niniejszej pracy wykorzystano najcenniejsze opracowania naukowe dotyczące polityki pieniężnej państwa i niezależności banku centralnego Wiesławy Przybylskiej-Kapuścińskiej, a także prace Artura Nowaka-Fara, zawierające problematykę konwergencji prawnej i dostosowania w sferze instytucjonalnej NBP do zasad stosowanych w strefie euro. Skorzystano m.in. z publikacji Piotra Zapadki omawiającego cele i funkcje NBP, z opracowań Władysława Baki, Zbigniewa Ofiarskiego i Andrzeja Wojtyny. Wykorzystano liczne akty prawne, do których należą m.in.: Konstytucja RP,

⁴ W kontekście owej niezależności bankowej, której granice określone są w regulacjach prawnych, zawsze nasuwają się pytania co do klarowności intencji. Nawiązując do tego Alan Greenspan (były prezes FED, Banku Centralnego USA), powiedział: „Jeśli zrozumieliście wszystko, co wam powiedziałem, to znaczy, że gdzieś musiałem popełnić błąd”. Por. <http://www.touteconomie.org/index.php?arc=dc001> [23.03.2014].

ustawa o NBP, ustawa Prawo bankowe, ustawa Prawo dewizowe, ustawa o NIK, a także uchwały Rady Polityki Pieniężnej, Zarządu NBP, zarządzenia Prezesa NBP i wiele innych.

Podsumowując, należy podkreślić, że recenzowana monografia stanowi ważny wkład w rozwój badań nad rolą banku centralnego w polityce gospodarczej państwa polskiego. Zawiera rozległe, wielowątkowe kompendium wiedzy ujętej chronologicznie, statystycznie, opisowo i analitycznie, a także w formie syntez. Główne jej walory to wysoki poziom konceptualizacyjny, przejrzystość konstrukcyjna, klarowność celów, usystematyzowany układ bogatej treści, doniosły, interdyscyplinarny potencjał merytoryczny, świadczący o znakomitej znajomości problematyki prawa ustrojowego, bankowego i administracyjnego. Niniejsza dysertacja może służyć jako wiarygodny materiał źródłowy do badań, odzwierciedlający rys historyczny i chwilę obecną funkcjonowania NBP. Zawiera także wizje perspektywiczne dla banku centralnego po wejściu kraju do strefy euro. Należy ją polecić wszystkim zainteresowanym problematyką systemu finansowego w Polsce.

Jadwiga Sztaba

Kielce