

IRENEUSZ KRAŚ¹

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

EWOLUCJA POZYCJI NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO W POLITYCE MAKROOSTROŻNOŚCIOWEJ

EVOLUTION OF THE POSITION OF THE NATIONAL BANK OF POLAND IN THE MACRO- -PRUDENTIAL POLICY

Summary

The aim of the article is to focus on the position of the National Bank of Poland in the macro-prudential oversight. In the beginning, macro-prudential oversight in Poland rested with the European Systemic Risk Board, in which the leading role was to be guaranteed for the National Bank of Poland with varying intensity. Eventually, the responsibility for macro-prudential oversight and crisis management falls on the Committee of Financial Stability. This solution weakens the role of the National Bank of Poland in the macro-prudential oversight.

Keyword: financial system, central bank, macro-prudential policy

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest pozycji Narodowego Banku Polskiego w nadzorze makroostrożnościowym. Pierwotnie za nadzór makroostrożnościowy w Polsce miała odpowiadać Rada Ryzyka Systemowego, w której próbowano zagwarantować wiodącą rolę NBP z różnym nasileniem. Ostatecznie za realizację nadzoru makroostrożnościowego i zarządzanie kryzysowe odpowiada Komitet Stabilności Finansowej. Takie rozwiązanie osłabia wiodącą rolę NBP w nadzorze makroostrożnościowym.

Słowa kluczowe: system finansowy, bank centralny, polityka makroostrożnościowa

WSTĘP

Utrzymanie stabilności systemu finansowego jest kluczowym warunkiem sprawnego działania gospodarki. Podczas ostatniego kryzysu pojawiły się pewne problemy w tym zakresie na poziomie unijnym i państw członkowskich. Podjęto

¹ Dr hab. prof. UJK Ireneusz Kraś – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania; zainteresowania badawcze: polityka gospodarcza z uwzględnieniem instytucjonalnej roli banku centralnego, integracja polityczno-gospodarcza UE, zagadnienia globalnego porządku politycznego i gospodarczego na świecie. E-mail: ikras@interia.pl.

zatem działania, których efektem było powołanie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) odpowiedzialnej za prowadzenie polityki makroostrożnościowej. Rozpoczęła ona swoją działalność 1 stycznia 2011 r. Kluczowym zadaniem, jakie przed nią postawiono, jest identyfikowanie zagrożeń i podejmowanie działań zmniejszających ryzyko systemowe. W Polsce, na poziomie państwa członkowskiego, również podjęto próby związane z powołaniem takiej instytucji w odpowiedzi na lukę, jaka powstała po kryzysie. Prowadzenie polityki makroostrożnościowej w 2015 r. powierzono Komitetowi Stabilności Finansowej (KSF), w skład którego wchodzi Narodowy Bank Polski (NBP).

Celem artykułu jest analiza proponowanych rozwiązań w projektach ustaw o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i odniesienie ich do ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym w aspekcie pozycji NBP. Ulegała ona zmianom w poszczególnych projektach i w uchwalonej ustawie, ewoluując na niekorzyść NBP. Do realizacji celu założonego w niniejszym opracowaniu wykorzystano następujące metody badawcze: metodę systemową, metodę porównawczą i metodę instytucjonalno-prawną. Zastosowane metody pomogą w ukazaniu zmian, jakie zachodziły względem NBP w poszczególnych projektach ustaw oraz uchwalonej ustawie. Metoda systemowa pozwala na zbadanie pozycji NBP jako jednej z instytucji tworzących nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym w Polsce. Dzięki niej można będzie zbadać relacje, jakie zachodzą między instytucjami odpowiedzialnymi za ten nadzór. Metoda porównawcza pozwoli na ustalenie różnic między poszczególnymi projektami ustaw i uchwaloną ustawą. Umożliwi ona ukazanie, jak zmieniała się rola NBP w nadzorze makroostrożnościowym. Analiza projektów ustaw i uchwalonej ustawy zostanie przeprowadzona za pomocą metody instytucjonalno-prawnej.

Hipoteza badawcza pracy brzmi: prace nad projektem ustawy o nadzorze makroostrożnościowym w systemie finansowym i uchwalona ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym z 2015 r. ograniczyły w sposób znaczący wiodącą rolę Narodowego Banku Polskiego w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej dlatego, że:

- nie powołano Rady Ryzyka Systemowego jako samodzielnej instytucji zajmującej się realizacją polityki makroostrożnościowej;
- KSF powierzono do realizacji dwa cele;
- ograniczono pozycję Prezesa NBP jako Przewodniczącego KSF;
- zapisy ustawy wpływają osłabiająco na niezależność NBP;
- w składzie KSF zagwarantowano przewagę rządu.

Pytania badawcze służące weryfikacji hipotezy to: Jakie rozwiązania prezentowały projekty ustaw powołujące Radę Ryzyka Systemowego, w której wiodącą rolę miał pełnić NBP? Czy ustawodawca uwzględnił w zmianach opinię Europejski Bank Centralny (EBC), stanowiska NBP i KNF? Jakie cele powierzono do realizacji KSF? W czym przejawia się ograniczenie pozycji Prezesa NBP jako Prze-

wodniczącego KSF? Czy proponowane rozwiązania naruszają niezależność instytucjonalną NBP? Jakie skutki może nieść za sobą przewaga rządu w składzie KSF? W jaki sposób ustawa stara się wzmocnić pozycję NBP w realizacji polityki makroostrożnościowej i zarządzania kryzysowego?

1. EWOLUCJA POZYCJI NBP W PROJEKTACH USTAW DOTYCZĄCYCH NADZORU MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWEGO

Prace związane z powołaniem instytucji zajmującej się nadzorem makroostrożnościowym nad systemem finansowym rozpoczęto w Polsce w 2013 r. Przygotowywane projekty powinny być zgodne z *Zaleceniami w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych* wydanymi przez ERRS (ERRS/2011/3). Są to pewnego rodzaju podpowiedzi co do tworzenia krajowych organów makroostrożnościowych kierowane do państw członkowskich UE. Jednym z istotnych zapisów *Zaleceń* jest zapewnienie bankowi centralnemu wiodącej roli w polityce makroostrożnościowej (Nadolska 2014, 9-11) oraz tego, aby jej pełnienie nie naruszyło jego niezależności. Podmiot odpowiedzialny za realizację polityki makroostrożnościowej powinien być co najmniej niezależny w sensie operacyjnym, w szczególności od ciał politycznych i sektora finansowego. To zalecenie doskonale spełnia bank centralny w aspekcie doboru instrumentów niezbędnych do realizacji wyznaczonego celu. Zalecenia nałożone przez ERRS zwiększają obowiązki banku centralnego. Przy realizacji tworzenia krajowych instytucji odpowiedzialnych za politykę makroostrożnościową państwa członkowskie powinny informować o stanie realizacji *Zaleceń* lub uzasadniać brak podjęcia działań w tym zakresie.

Pierwszy projekt ustawy przewidywał powołanie Rady do spraw Ryzyka Systemowego (RRS) jako organu właściwego w sprawach nadzoru makroostrożnościowego (Projekt ustawy z dnia 29 maja 2013 r., art. 4, ust 1). Jej członkami byli Prezes NBP jako Przewodniczący Rady, Minister Finansów oraz członek Zarządu NBP wyznaczony przez Prezesa NBP w randze Zastępców Przewodniczącego Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Ministra Finansów i przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów. Z głosem doradczym w posiedzeniach mógł uczestniczyć Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Posiedzenia Rady miały odbywać się nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy. Zaproponowano, aby Przewodniczący Rady z własnej inicjatywy, na wniosek Zastępcy Przewodniczącego lub za zgodą Przewodniczącego na wniosek innego członka Rady mogli zwoływać posiedzenia RRS. Obsługę Rady zapewniał NBP. W przypadku nieobecności Przewodniczącego Rady zastępować miał go Zastępca bądź osoba wyznaczona przez Przewodniczącego. Uchwały Rady miały być podejmowane w głosowaniu jawnym, większością głosów, przy obecności co najmniej pięciu członków Rady, w tym Przewodniczącego. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygać miał głos Przewodniczącego Rady.

Zmiany dotyczące liczebności Rady wprowadza drugi projekt ustawy (Projekt ustawy z dnia 3 stycznia 2014 r.). W tym projekcie jej członkami byli: Prezes NBP jako Przewodniczący Rady, minister właściwy do spraw instytucji finansowych jako Zastępca Przewodniczącego Rady, Przewodniczący KNF i Prezes Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG). Liczebność Rady w tym projekcie została zredukowana z siedmiu do czterech osób. Z Rady wykluczono członka Zarządu NBP jako Zastępcę Rady, przedstawiciela Ministra Finansów oraz przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów. W związku z ograniczeniem składu liczbowego zmniejszono również ilość zastępców do jednego. Tym samym NBP stracił swojego przedstawiciela w Radzie w randze Zastępcy. Podobnie jak w poprzednim projekcie w posiedzeniach Rady miał uczestniczyć z głosem doradczym Prezes GUS. Posiedzenia Rady miały się odbywać co najmniej raz na kwartał. W porównaniu z poprzednim projektem zwiększono częstotliwość spotkań. Posiedzenia, zgodnie z tym projektem, zwoływać mógł Przewodniczący Rady z własnej inicjatywy, na wniosek Zastępcy Przewodniczącego lub na wniosek innego członka Rady. Poprzedni projekt ustawy przewidywał możliwość zwołania Rady przez innego członka Rady, ale za zgodą Przewodniczącego Rady. Prezentowany projekt nie przewidywał takiej możliwości i w ten sposób osłabiał pozycję Prezesa NBP jako Przewodniczącego.

W myśl drugiego projektu, Przewodniczący Rady miał kierować pracami Rady i reprezentować ją na zewnątrz. W sytuacji nieobecności Przewodniczącego Rady zastępować go miał Zastępca. Wcześniejsza propozycja dawała możliwość dodatkowego wyznaczenia osoby, która mogła zastępować Przewodniczącego. Uchwały Rady w tym projekcie miały być podejmowane w głosowaniu jawnym, większością głosów, przy obecności co najmniej trzech członków Rady, w tym Przewodniczącego. W przypadku równej liczby głosów decydować miał głos Przewodniczącego. Wzmacniało to pozycję NBP jako instytucji wiodącej w polityce makroostrożnościowej. Dyskusyjne było natomiast w poprzednim projekcie to, że decydujący głos w przypadku równej liczby głosów miał Prezes NBP jako Przewodniczący RRS. Było to tylko pozorne wzmocnienie pozycji NBP. Trudno bowiem mówić o równej liczbie głosów przy siedmioosobowym składzie Rady. Taka sytuacja byłaby możliwa jedynie przy obradach w składzie sześćoosobowym, ponieważ do ważności obrad wymagana była obecność pięciu osób. Zatem również w przypadku minimum potrzebnego do uchwalania uchwał nie można by było skorzystać z klauzuli o decydującym głosie Przewodniczącego. Zmiana wprowadzona w drugim projekcie dotycząca redukcji składu KSF do czterech umożliwiła skorzystanie z tej klauzuli. W sposób realny wzmacniała pozycję NBP. Drugi projekt również wyraźnie określał, że Rada może wydawać opinie, ostrzeżenia i zalecenia.

Istotne ograniczenie wiodącej roli NBP w porównaniu z projektem ustawy z 29 maja 2013 r. wprowadził projekt z 3 stycznia 2014 r. Dotyczyło ono kwestii wydawania zaleceń skierowanych do właściwych instytucji. W pierwszym projekcie do właściwych instytucji nie zaliczało się NBP, natomiast drugi poszerza krąg podmiotów o bank centralny państwa. Wydawanie zaleceń skierowanych w sto-

sunku do NBP stanowi naruszenie jego niezależności (Kraś 2013, 189-192). Zostało to potwierdzone w opinii EBC (CON/2014/18). Pierwszy projekt ustawy nie zaliczał do „właściwych podmiotów” Ministra Finansów (MF). Budziło to obawy, że MF nie będzie związany zaleceniem Rady, a zatem nie będzie zobowiązany do jego wykonywania, ani złożenia Radzie informacji z jego realizacji (Stanowisko Narodowego Banku Polskiego z dnia 6 sierpnia 2013 r., 4). Podobne stanowisko w tej kwestii przedstawiła KNF (Stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 sierpnia 2013 r., 6-7). Bank centralny strefy euro zauważył również, że przewożenie wszystkim posiedzeniom Rady przez Przewodniczącego przyczyniłoby się do efektywniejszego prowadzenia polityki makroostrożnościowej (CON/2014/18). W takiej sytuacji Rada powinna mieć wyłącznie Przewodniczącego w osobie Prezesa NBP. W sposób zdecydowany zagwarantowałoby to wiodącą rolę NBP. Natomiast zastępowanie Przewodniczącego przez Ministra Finansów osłabiałoby tę rolę. Istotną kwestią poruszoną w opinii była sprawa relacji z KSF. EBC proponowała rozważyć kwestię powielania się kompetencji Komitetu i Rady.

Trzeci projekt ustawy (Projekt ustawy z dnia 23 kwietnia 2014 r.) uwzględnił zawartą w opinii EBC uwagę dotyczącą przewodnictwa w Radzie. Zniesiono funkcję Zastępcy Rady, a tym samym wszystkie uprawnienia, jakie ona niosła za sobą w całym projekcie. Zmiana ta wzmacniała wiodącą pozycję NBP w Radzie. Likwidowała możliwość przewodniczenia w Radzie przez Ministra Finansów. Na Przewodniczącym spoczywał obowiązek przedstawienia sprawozdania dotyczącego działalności Rady w danym roku. Przedstawione projekty ustaw powierzały obsługę Rady Narodowemu Bankowi Polskiemu, co stanowi wyraz zaufania dla jego służb analitycznych.

2. POZYCJA NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO W USTAWIE O NADZORZE MAKROOSTROŻNOŚCIOWYM NAD SYSTEMEM FINANSOWYM I ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM W SYSTEMIE FINANSOWYM

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r.) stanowi efekt zaleceń Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego. Nie powołała ona jednak Rady ds. Ryzyka Systemowego jako organu odpowiedzialnego za prowadzenie polityki makroostrożnościowej jak przewidywały to poprzednie projekty ustaw. Wszelkie kompetencje dotyczące tej polityki powierzyła Komitetowi Stabilności Finansowej (KSF). Powstał on w 2008 r. (Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r.) i działał do sierpnia 2015 r. w nieco innej formule niż obecnie. Był bowiem tylko odpowiedzialny za działania związane z zarządzaniem kryzysowym. Nowa ustawa przewiduje poważne zmiany dotyczące wiodącej pozycji banku centralnego zalecanej przez ERRS. Sam tytuł ustawy² wskazuje, że organ ten będzie łączył ze sobą

² NBP w swoim stanowisku do ustawy przewidującej powołanie Rady Ryzyka Systemowego proponował zawężenie tytułu do „krajowego systemu finansowego” zamiast „systemu finansowego”.

realizację polityki makroostrożnościowej i zarządzania kryzysowego. Tymczasem, to ostatnie powinno być domeną ministerstwa finansów. W przypadku połączenia tych dwóch zakresów dochodzi do rozmycia odpowiedzialności za realizację celów. Łatwiej bowiem jest realizować jeden jasno i wąsko zdefiniowany cel, jakim jest stabilność finansowa w przypadku polityki makroostrożnościowej. Pojawienie się dodatkowego celu związanego z zarządzaniem kryzysowym może spowodować, że realizacja tego poprzedniego będzie trudniejsza. Występowanie drugiego celu może powodować ich zamiennność, przez co nie dochodzi do pełnej ich realizacji. W takiej sytuacji NBP jest zobligowany do realizacji wszystkich celów, również związanych z zarządzaniem kryzysowym. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że główny ciężar działań związanych z realizacją celów poniesie bank centralny w Polsce, ze względu na możliwości, jakie posiada.

Kolejna kwestia osłabiająca wiodącą rolę NBP w realizacji polityki makroostrożnościowej związana jest z przewodnictwem w KSF. Zostało ono rozdzielone personalnie. W zakresie zadań dotyczących realizacji polityki makroostrożnościowej Komitetowi przewodniczy Prezes NBP, zaś w przypadku działań związanych z zarządzaniem kryzysowym jest nim Minister Finansów. Do zadań dotyczących nadzoru makroostrożnościowego zaliczono:

- stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk oraz wydawanie rekomendacji;
- identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego;
- współpracę z ERRS, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi;
- zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań.

Zadania, jakie będzie miał do realizacji Komitet w zakresie zarządzania kryzysowego, to:

- opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego;
- koordynowanie działań członków Komitetu w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego lub zidentyfikowania instytucji finansowej, której obecna lub prognozowana sytuacja finansowa może stanowić zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tej instytucji;
- zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań (Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r., art. 5 i 6).

Taki podział zadań i przyporządkowanie na tej podstawie rotacyjnego prze-

Jego zdaniem ograniczyłoby to zakres podmiotowy i przedmiotowy do terytorium RP. Ograniczenie to wydaje się istotne szczególnie z punktu widzenia ustalenia kręgu podmiotów, wobec których Rada będzie mogła stosować instrumenty nadzoru makroostrożnościowego w postaci zaleceń i ostrzeżeń. Ważne jest również podkreślenie, że nadzór makroostrożnościowy powinien znajdować się w rękach instytucji krajowych.

wodnictwa w Komitecie jest rozwiązaniem ryzykownym. Stawarza ono płaszczyznę do konfliktu w aspekcie realizacji tych zadań, a co za tym idzie przewodnictwa. Jest ono rzadko stosowane w funkcjonowaniu organów o charakterze kolegialnym. Zadania przypisane do realizacji zarządzania kryzysowego mają jedynie charakter koordynacyjny, główne działania i tak spadną na barki NBP w momencie kryzysu. Biorąc pod uwagę opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, jak wskazuje przeszłość, pewne skuteczne doświadczenia w tym zakresie ma NBP. Jako pierwszy zareagował na kryzys, wprowadzając „Pakiet zaufania” (Raport 2009, 33-34). Stał się też substytutem rynku międzybankowego, gdy brakło na nim franków szwajcarskich. Działania te miały również charakter psychologiczny – NBP jest podmiotem, na którego pomoc można liczyć w warunkach kryzysowych.

Pewnym wzmocnieniem roli NBP w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej jest zróżnicowany sposób podejmowania uchwał. Uchwały Komitetu dotyczące nadzoru makroostrożnościowego podejmowane są w głosowaniu jawnym większością głosów, w obecności co najmniej trzech członków Komitetu, w tym Przewodniczącego. Rozstrzygający głos przy równej liczbie głosów ma przewodniczący Komitetu, czyli w tym przypadku Prezes NBP. Natomiast uchwały dotyczące zarządzania kryzysowego są podejmowane w głosowaniu jawnym, jednomyślnie, w obecności wszystkich członków Komitetu. W obydwu przypadkach zarysowuje się istotna rola Prezesa NBP. Świadczy o tym fakt, że głosowanie musi się odbyć w obecności Prezesa NBP i ma on rozstrzygający głos w przypadku równej liczby głosów. W zakresie zadań dotyczących zarządzania kryzysowego Prezes NBP posiada prawo weta, które spowoduje brak uchwalenia uchwały. Przywilej weta posiadają również pozostali członkowie Komitetu, ponieważ uchwały mają zapadać jednomyślnie.

W prowadzeniu polityki makroostrożnościowej, jak wcześniej wspomniano, kluczową rolę powinien pełnić bank centralny ze względu na wiedzę ekspercką i spoczywające na nim obowiązki w obszarze stabilności finansowej (Kraś 2016, 77-79). NBP spełnia te wymogi i posiada duży stopień niezależności instytucjonalnej utożsamianej w Polsce z niezależnością polityczną (Nowak-Far 1998, 8), co stanowi duży atut. Dzięki temu NBP może podejmować autonomiczne decyzje. Niepokój zatem budzi zapis w ustawie mówiący, że Komitet może skierować swoje stanowisko do właściwych podmiotów lub do podmiotów tworzących system finansowy lub jego część (Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r., art. 17). W dalszej części ustawy zapisano, że Komitet może wydać właściwym podmiotom rekomendację i dodatkowo zobligować terminem do jego realizacji (Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r., art. 18). W skład podmiotów właściwych, zgodnie z ustawą, wchodzi, obok BGF, KNF i MF, również NBP (Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r., art. 4, ust. 22). Wynika zatem z tego, że Komitet ma uprawnienia do kierowania swojego stanowiska do niezależnego banku centralnego naszego państwa, co narusza jego niezależność. Jak wcześniej wskazano, ten temat został podjęty w opinii EBC, lecz ustawodawca nie zasto-

sował się do niej i podtrzymał swoje stanowisko. Jest to tym bardziej niebezpieczne, że może wystąpić „pokusa bycia biernym”, co stanowi zagrożenie w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej. Związana ona jest z tym, że koszty podjętych decyzji ujawniają się natychmiast, natomiast korzyści mają charakter długofalowy. Może to spowodować, w przypadku znaczącego wpływu MF, a taki ma w składzie Komitetu, opóźnienie decyzji dotyczącej np. ograniczenia akcji kredytowej w związku z cyklem wyborczym. Należy zatem zadbać, aby NBP, będąc w składzie KSF, w dalszym ciągu cieszył się dużą niezależnością (Dobrzańska 2012, 41). Decyzje powinny być podejmowane zgodnie z logiką gospodarczą, a nie polityczną.

Zbyt mocna pozycja MF może wpłynąć na efektywność polityki makroostrożnościowej. Dzięki temu decyzje Komitetu mogą być podporządkowane cyklowi politycznemu. Ponadto przewagę w składzie KSF ustawodawca zagwarantował rządowi. Przejawia się to w trybie wyboru Przewodniczącego KNF (Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r., art. 7, ust. 1) i Prezesa BFG (Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r., art. 9). Przewodniczącego KNF powołuje sam Prezes Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję. W ustawie nie ma mowy o kadencyjności, a tym samym nie ma przeciwwskazań, aby ta sama osoba ponownie została wybrana na Przewodniczącego KNF. W związku z tym istnieje możliwość, że decyzje, jakie on podejmuje, będą służyć kupowaniu sobie przychylności Prezesa RM w zamian za reelekcję.

W przypadku powołania Prezesa BFG wpływ rządu jest nieco mniejszy. Prezesa BFG powołuje Rada Funduszu, której Przewodniczącym jest osoba powołana przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP. Opinia nie ma charakteru wiążącego. Członkami Rady Funduszu są: dwaj przedstawiciele ministra finansów, dwaj przedstawiciele NBP, jednego z członków wyznacza Przewodniczący KNF i dwóch Związków Banków Polskich.

W państwach członkowskich stosuje się różne rozwiązania co do udziału ministra finansów w realizacji polityki makroostrożnościowej. Skrajne modele przewidują udział ministra odpowiedzialnego za sprawy finansowe bez prawa głosu (Dobrzańska 2014, 30-59). Generalnie MF może nie popierać rozwiązań antycyklicznych w okresie dobrej koniunktury, ponieważ powoduje to mniejsze wpływy do budżetu państwa. Natomiast prawidłowo prowadzona polityka makroostrożnościowa powinna cechować się takimi działaniami.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawiona we wstępie opracowania hipoteza mówiąca, że prace nad projektem ustawy o nadzorze makroostrożnościowym w systemie finansowym i uchwalona ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym z 2015 r. ograniczyły w sposób znaczący wiodącą rolę Narodowego Banku Polskiego w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej, została zweryfikowana w zasadzie pozytywnie dlatego, że:

- nie powołano Rady Ryzyka Systemowego jako samodzielnej instytucji zajmującej się realizacją polityki makroostrożnościowej;
- Komitetowi Stabilności Finansowej powierzono do realizacji dwa cele;
- ograniczono pozycję Prezesa NBP jako Przewodniczącego KSF;
- zapisy ustawy wpływają osłabiająco na niezależność NBP;
- w składzie KSF zagwarantowano przewagę rządu.

Na rzecz postawionej hipotezy przemawiają następujące argumenty: Mimo propozycji przedstawionej w trzech projektach ustaw o nadzorze makroostrożnościowym, nie powołano Rady Ryzyka Systemowego, która byłaby organem odpowiedzialnym tylko i wyłącznie za realizację polityki makroostrożnościowej. W tych projektach wyraźniej zaznaczona była wiodąca pozycja NBP. Realizacja jednego celu, jakim byłby nadzór makroostrożnościowy, pozwoliłaby na lepsze wywiązanie się z jego realizacji przez Radę.

Tymczasem, zgodnie z ustawą, NBP, jako członek KSF, będzie realizował dwa cele dotyczące zarówno realizacji nadzoru makroostrożnościowego, jak i zarządzania kryzysowego. Posiada wszelkie predyspozycje do realizacji pierwszego celu, zgodnie z zaleceniami ERRS. Natomiast cel drugi dotyczący zarządzania kryzysowego powinien być wyłącznie domeną Rady Ministrów. Trudno jest bowiem wywiązać się dobrze z realizacji dwóch celów. W takim przypadku dochodzi do rozmycia odpowiedzialności. W sytuacji zagrożenia kryzysowego i tak cała odpowiedzialność spadnie na NBP. Generalnie działania RM jako organu politycznego nie są kojarzone z zarządzaniem kryzysowym w sytuacji destabilizacji systemu finansowego.

W uchwalonej ustawie ograniczono pozycję Prezesa NBP jako Przewodniczącego Komitetu Stabilności Finansowej. Przewodnictwo odbywa się w sposób rotacyjny. W zależności od realizacji zadań, Komitetowi przewodniczy Prezes NBP lub Minister Finansów. Polskie doświadczenia co do relacji między Ministrem Finansów a Prezesem NBP rodzą uzasadniony niepokój, że wprowadzone rozwiązanie stwarza płaszczyznę dla konfliktu w aspekcie realizacji przyporządkowanych im zadań, przez co zaproponowane w ustawie rozwiązanie należy uznać za wysoce ryzykowne. EBC podkreślał w swej opinii, że przewodniczenie wszystkim posiedzeniom Rady przez przedstawiciela NBP ułatwiłoby efektywne prowadzenie polityki makroostrożnościowej w momencie, gdy w projekcie byłby wyznaczony jego zastępca, natomiast w przypadku pozbawienia go częściowego przewodnictwa w wyniku rotacji znacznie osłabi jego efektywność. Rozwiązanie zastosowane w ustawie jest sprzeczne również z rozwiązaniem instytucjonalnym wykorzystanymi w ERRS, gdzie Przewodniczącym jest Prezes EBC.

Rozwiązania zawarte w ustawie naruszają niezależność instytucjonalną NBP polegającą na zakazie ubiegania się przezeń o instrukcje lub przyjmowania ich od innych instytucji czy organów wspólnotowych, rządów państw członkowskich, czy jakiegokolwiek organu. Z treści ustawy wynika że NBP jako podmiot właściwy będzie musiał przyjmować stanowisko skierowane przez KSF. Tenże Komitet może

wydać również właściwym podmiotom, w tym NBP, rekomendacje i dodatkowo zobligować terminem do ich realizacji. Stanowi to całkowite zaprzeczenie niezależności NBP.

W składzie KSF rząd posiada przewagę ilościową, co niesie ze sobą „pokusę bycia biernym” w podejmowaniu decyzji przez Komitet. W przypadku znaczącego wpływu rządu (MF) może dojść do opóźnienia decyzji dotyczącej np. ograniczenia akcji kredytowej w związku z cyklem wyborczym. Rząd nie zawsze byłby zainteresowany ograniczeniem akcji kredytowej, ponieważ mogłoby to spowodować mniejsze wpływy do budżetu państwa oraz zwiększyć bezrobocie, co jest szczególnie niekorzystne w okresie przedwyborczym. NBP natomiast w podobnej sytuacji byłaby w stanie oprzeć się pokusie podejmowania decyzji zgodnie z logiką polityczną dzięki swojej niezależności.

Argumentem na rzecz wzmocnienia pozycji NBP w Komisji Stabilności Finansowej i jednocześnie osłabiającym postawioną w artykule hipotezę jest rozwiązanie dotyczące procedury głosowania nad podejmowanymi uchwałami. W głosowaniu dotyczącym realizacji polityki makroostrożnościowej decyzje podejmowane są w głosowaniu jawnym większością głosów, w obecności co najmniej trzech członków Komitetu, w tym Przewodniczącego. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos Przewodniczącego, a jest nim w tej sytuacji Prezes NBP. Uchwały dotyczące zarządzania kryzysowego są podejmowane w głosowaniu jawnym, jednomyślnie, co wymaga zgody Prezesa NBP już jako członka KSF, w obecności wszystkich członków Komitetu. Bez zgody Prezesa NBP uchwała nie zostanie przyjęta.

Rozwiązanie zawarte w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym nad rynkiem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym prowadzi do ograniczenia niezależności NBP i próby wciągnięcia go do działań o charakterze politycznym. Osłabia pozycję NBP co do kwestii związanych z realizacją polityki makroostrożnościowej, mimo atutów, jakie on posiada. Udział NBP, jako niezależnej instytucji odgrywającej kluczową rolę, w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej, jest korzystny w szeroko pojętym interesie gospodarczym. Działania NBP skoncentrowane są na tworzeniu długookresowych warunków dla rozwoju gospodarczego, nie mają one charakteru doraźnego, często podyktowanego cyklem wyborczym.

BIBLIOGRAFIA:

- Dobrzańska, Anna. 2014. Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej. *Materiały i Studia*, 307, 4-70.
- Dobrzańska, Anna. 2012. Wzmacnianie stabilności finansowej poprzez wykorzystanie polityki makroostrożnościowej – cel, organizacja instrumenty. W: *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. Agnieszka Alińska, Bogusław Pietrzak, 37-52. Warszawa: CeDeWu.

- Kraś, Ireneusz. 2013. *Rola Narodowego Banku Polskiego w polityce gospodarczej Polski w latach 1997-2010*. Częstochowa: AJD.
- Kraś, Ireneusz. 2016. Rozwiązania instytucjonalne w polityce makroostrożnościowej Unii Europejskiej. W: *Zarządzanie gospodarcze Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. Ireneusz Kraś, 72-95. Warszawa: Difin.
- Nadolska, Aleksandra. 2014. Miejsce i rola organu nadzoru makroostrożnościowego w europejskim i krajowym systemie nadzoru nad rynkiem finansowym. *Zeszyty Prawnicze*, 3(43), 9-27.
- Nowak-Far, Artur. 1998. Niezależność Europejskiego Systemu Banków Centralnych w Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. *Bank i Kredyt*, 11, 4-11.
- Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym (CON/2014/18).
- Projekt ustawy z dnia 23 kwietnia 2014 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym.
- Projekt ustawy z dnia 29 maja 2013 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym.
- Projekt ustawy z dnia 3 stycznia 2014 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym.
- Raport. Instrumenty polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego w 2008 r. *Płynność sektora bankowego*. 2009. Warszawa: NBP.
- Stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 sierpnia 2013 r. w sprawie projektu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym, znak pisma DPP/SSL/024/15/3/13/SP.
- Stanowisko Narodowego Banku Polskiego z dnia 6 sierpnia 2013 r. w sprawie projektu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym, znak pisma DP-IV-MJ-024-9/12.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. nr 4, poz. 18).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. nr 157, poz. 1119).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. 2015 poz. 1513).
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz. U. nr 209, poz. 1317).
- Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3) (Dz. Urz. UEC 41/1).