

Niewystarczająca rola Narodowego Banku Polskiego w rozwoju polskiej gospodarki

Wstęp

Celem artykułu jest zaprezentowanie krytycznych poglądów autora na temat współczesnej roli Narodowego Banku Polskiego (NBP). Pod dyskusję poddano następującą tezę: czy NBP w sposób dostateczny sprzyja rozwojowi polskiej gospodarki narodowej? W opracowaniu zastosowano metodę obserwacyjną, dedukcję i analizę krytyczną.

1. Słów kilka o współczesnej roli Narodowego Banku Polskiego

Odkładanie dyskusji o roli NBP do czasu kiedy ostatecznie zostaną zrealizowane aktualnie diskutowane propozycje Unii Europejskiej (UE) – pakt fiskalny, unia bankowa, nadzór ostrożnościowy – a także do decyzji o przystąpieniu Polski do strefy euro, oznacza utrzymanie stanu obecnego na wiele lat. Aktualny stan polskiej gospodarki świadczy o potrzebie zabrania głosu w dyskusji nad jej przyszłością. Dotyczy to w głównej mierze udziału tematyki współczesnej roli banku centralnego i jego możliwości oddziaływania na wzrost gospodarczy każdego kraju. W podjętej problematyce brak jest modelu docelowego w UE [Groszek, 2012]. W działaniach UE w tej dziedzinie jest więcej chaosu niż ostatecznych decyzji. Dlatego, oceniając działalność NBP, nie można przewidzieć, jaka będzie przyszła rola polskiego banku centralnego. Rewolucyjne zmiany to sprawa przyszłości, a NBP działa tu i teraz. Dlatego ważne jest, aby w środowisku naukowym trwała ożywiona dyskusja na ten temat, przekładająca się na praktykę.

2. Cel Narodowego Banku Polskiego

Działalność NBP koncentruje się zgodnie z celem ustalonym w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 938, tj. Dz. U. 2005, Nr 1, poz. 2 z późn. zm.) na stabilizacji cen – a nie na celu ustalonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ten sposób NBP nie musi uwzględniać w swojej działalności jako jednego

* Prof. zw. dr, Katedrze Finansów Rachunkowości i Informatyki, Wydział Nauk Ekonomicznych, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, ul. Ciepła 40, 15-472 Białystok

z celów podstawowych wzrostu gospodarczego czy bezrobocia. Tymczasem praktyka banków centralnych znacznie wykracza poza cel inflacyjny, a nasza gospodarka jako jedna z najniższych w UE (65% średniego PKB w UE na mieszkańca [Eurostat, 2012, s. 2]) wymaga dodatkowego wsparcia. Tak słaba pozycja Polski wyróżnia ją na tle innych krajów Unii i bez podjęcia radykalnych kroków, sytuacja ta nie zmieni się w przyszłości. Mając to na uwadze, niezrozumiałym jest, dlaczego tak niewielu ekonomistów zajmuje się tematyką zmniejszania tych różnic między krajami wiodącymi UE a Polską [Matkowski, Próchniak, 2012, s. 1 i nast.].

Banki centralne, a w szczególności System Rezerwy Federalnej (FED, Federal Reserve System) i Europejski Bank Centralny (ECB, European Central Bank), znacznie rozszerzają cel swojej działalności. Poza stabilnością monetarną coraz większą rolę odgrywa element stabilności finansowej. W rzeczywistości stabilność monetarna przestała być gwarantem stabilności finansowej. Kryzys wykazał, że strategia bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI) okazała się nieskuteczna. Oznacza to, że istnieje potrzeba poddania weryfikacji zasadniczego celu współczesnego banku centralnego, jakim było dotychczas elastyczne zwalczanie inflacji. Najbardziej rozwinięte kraje na świecie stymulują swoje gospodarki, obniżając koszt kredytów, osłabiając swoje waluty po to, by utrzymać dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, wzrost konsumpcji i poprawę koniunktury gospodarczej. W tym celu wykorzystywane są stopy procentowe kształtujące się na poziomie bliskim zera (zob. tabl. 1).

Ponieważ stopy procentowe jako instrument banku centralnego straciły na znaczeniu, osiągając punkt zerowy, banki centralne zastosowały metody niestandardowe. Powstały dwa nowe zjawiska w działalności banków centralnych [Kokoszyczyński, 2012, s. 14]. Po pierwsze, zaczęły one dostarczać płynność, kupując niepłynne aktywa. Działalność ta ma charakter *quasi*-fiskalny. Po drugie, częściowo fiskalny charakter działania banków centralnych oraz usytuowanie polityki makroostrożnościowej w banku centralnym zmuszają bank centralny do współpracy z rządem, a to zmniejsza niezależność banku centralnego.

Aktualnie prowadzona polityka pieniężna Stanów Zjednoczonych wspiera wzrost gospodarczy. Podniesienie koniunktury jest ceną podwyższenia inflacji [Szpunar, Koziński, 2012, s. 355]. Europejski Bank Centralny zmienia swoją politykę, gdyż stabilność cen staje się celem równorzędnym dla wzrostu gospodarczego i stabilności finansowej. Stosuje wiele nowych rozwiązań sprzyjających stabilności rynków finansowych

i podtrzymujących płynność, niskie oprocentowanie, szersze operacje otwartego rynku, bezpośredni zakup niektórych aktywów dłużnych [Raczko, 2012].

Tablica 1. Podstawowe stopy procentowe banków centralnych wg stanu na 19 lipca 2013 r.

Kraj	Obecna stopa procentowa (w %)	Poprzednia stopa procentowa (w %)	Data zmiany
Japonia	0,10	0,10	05.10.2010
Stany Zjednoczone	0,25	1,00	16.12.2008
Szwajcaria	0,25	0,50	12.03.2009
Czechy	0,05	0,25	01.11.2012
Dania	0,20	0,30	02.05.2013
Wielka Brytania	0,50	1,00	05.03.2009
Strefa euro (ECB)	0,50	0,75	02.05.2013
Szwecja	1,00	1,25	18.12.2012
Kanada	1,00	0,75	08.09.2010
Norwegia	1,50	1,75	14.03.2012
Turcja	1,50	1,75	17.12.2010
Polska	2,50	2,75	03.07.2013

Źródło: Dane banków centralnych.

W komunikacie z 12 grudnia 2012 r. FED ogłosił, że będzie prowadził politykę zerowych stóp procentowych i drukowania pieniądza tak długo, aż bezrobocie spadnie poniżej 6,5%, pod warunkiem że prognoza inflacji nie przekroczy 2,5%, czyli o 0,5 p.p. więcej niż dotychczasowy cel [*Press Release...*, 2012]. Rodzi się kontrowersyjne pytanie: czy w świetle doświadczeń zagranicznych można stwierdzić, że polityka NBP nie uwzględnia tendencji światowych, nie dba o wzrost gospodarczy czy zatrudnienie? Odpowiedź nie jest jednoznaczna, ale w środowisku akademickim nie powinno unikać się odpowiedzi na tak trudne pytania.

Tradycyjny cel NBP – stabilizacja cen – bardzo zawęża możliwość działania Banku Centralnego. Praktycznie oznacza on, że problem wzrostu gospodarczego i równowagi finansowej nie są przedmiotem głównego zainteresowania NBP. Świadczą o tym wysoka stopa procentowa i częste jej podwyższanie (20 razy w latach 2000-2012). Tymczasem Konstytucja

Rzeczypospolitej Polskiej określa inaczej cel działania NBP – dbałość o wartość pieniądza, a to oznacza nie tylko stabilność cen, ale też rozwój gospodarczy.

W tej sytuacji, jeżeli NBP ma sprzyjać rozwojowi naszej gospodarki, to należy się zastanowić:

- nad rolą Rady Polityki Pieniężnej (RPP), która stanowi zaprzeczenie niezależności NBP,
- nad celem działalności NBP, który nie może ograniczać się wyłącznie do stabilizacji cen,
- nad uruchomieniem nowych instrumentów w postaci gwarancji bankowych i rozszerzeniem funkcji ostatniego pożyczkodawcy,
- czy nie należy określić służebnej roli banków komercyjnych wobec polskiej gospodarki narodowej (m.in. biorąc pod uwagę publikacje o ich nieprzychylnych działaniach).

3. Propozycje zmiany roli Narodowego Banku Polskiego

Jeżeli polska gospodarka chce się szybciej rozwijać, musi mieć wsparcie ze strony NBP i systemu bankowego. Takiego wsparcia niestety nie otrzymuje w wystarczającym stopniu. Narodowy Bank Polski (a dokładniej RPP) koncentruje się wyłącznie na osiągnięciu celu inflacyjnego, co nie jest wystarczającym działaniem, które by sprzyjało rozwojowi gospodarki. Równocześnie każdy wzrost stóp procentowych ma wpływ nie tylko na stopę inflacji (na ogół jest to wpływ minimalny), ale przede wszystkim na zysk banków komercyjnych, w tym w większości o kapitale zagranicznym (transfer dywidendy).

System bankowy jest zainteresowany przede wszystkim osiągnięciem maksymalizacji zysku, który można by wytransferować za granicę w formie dywidendy, a także w wyniku odpowiednich operacji bankowych. Polski system bankowy powinien pełnić służebną funkcję wobec gospodarki narodowej. Niestety, nie zauważa tego Komisja Nadzoru Finansowego (KNF). Konieczne jest wykorzystanie banków dla wszystkich grup interesariuszy. Bank, z założenia, jest organizacją społeczną działającą dla dobrobytu jednostki i społeczeństwa [Korenik, 2012, s. 165]. Tymczasem rzeczywistość stawia działające w Polsce banki w nieco innym świetle.

Kryzys finansowy, mimo że banki w Polsce nie zaangażowały swoich środków w tzw. toksyczne aktywa, doprowadził do powstania kryzysu zaufania skutkującego zmniejszeniem się wartości pożyczek międzybankowych [Brzoza-Brzezina, 2011]. Część banków ma nadpłynność, a część

niedobór płynności, co szczególnie widać w bankach spółdzielczych. Nadpłynność sektora bankowego w Polsce w 2012 r. wynosiła ponad 100 mld zł, podczas gdy w 2009 r. było to ok. 15 mld zł. Według stanu na 15 lutego 2013 r. nadpłynność sektora bankowego wynosiła 120,4 mld zł. Sektor bankowy również ograniczył akcję kredytową¹, co przyczyniło się do zmniejszenia popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego, a w rezultacie do spadku PKB ze 104,3% w 2011 r. do 102,5% w 2012 r. [NBP, 2013].

Nie ma w Polsce żadnej instytucji, która oceniałaby, czy banki służą gospodarce, czy są to przedsiębiorstwa dobre wyłącznie dla siebie.

Zmiana roli NBP powinna polegać na tym, aby wpływał on na banki komercyjne w ten sposób, by nie tylko dbały o swój zysk, ale także pełniły służebną funkcję w gospodarce. Znikomy udział kredytu w finansowaniu przedsiębiorstw, maksymalizacja stóp procentowych i prowizji temu nie sprzyjają. Z przeprowadzonej przez Tax Care w 2012 r. wśród 14 działających w Polsce banków ankiety wynika, że przedsiębiorcom ubiegającym się o kredyt na działalność gospodarczą trudno jest oszacować koszt kredytu, ponieważ banki nie chcą udzielać informacji o wysokości maksymalnych marż, a prowizje też są nieprzewidywalne (sięgają nawet do 5% kwoty kredytu). Z badania tego wynikało, że oprocentowanie kredytu w wysokości 150 tys. zł dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą przez rok we wrześniu 2012 r. wynosiło odpowiednio [Szyborska-Sutton, 2012]: w Banku BPS S.A. (WIBOR 1 lub 3M plus marża 4%, co we wrześniu dawało stawkę oprocentowania 8,89% lub 8,95%), w Banku Pocztowym S.A. (WIBOR 3M plus marża 3,7%, czyli 8,65%), w Idea Banku S.A. (WIBOR 3M plus marża 2% lub 3,5%, czyli oprocentowanie wynosiło odpowiednio 6,95% i 8,45%, przy czym niższa stawka dotyczyła sytuacji, w której kredytobiorca skorzystał z dodatkowych produktów oferowanych przez bank), w ING Banku Śląskim S.A. (oprocentowanie 8,51% lub 9,51%, jeśli nie została naliczona prowizja od kredytu) oraz w Kredyt Banku S.A. (oprocentowanie wynosiło od 8,90% do 11,90%).

Wysoki poziom stóp procentowych, wysokie marże i prowizje w Polsce (jedne z najwyższych w UE), nie służą ani polskiemu PKB, ani polskim przedsiębiorcom. Należności kredytowe są coraz trudniejsze do udźwignięcia przez polskich kredytobiorców. Dotyczy to zarówno gospodarstw

¹ Z danych Biura Informacji Kredytowej opublikowanych w raporcie *Kredyt Trendy* z dnia 17 stycznia 2013 r. wynika, że w III kwartale 2012 r. banki i SKOK-i udzieliły 1550 tys. kredytów konsumpcyjnych, co oznacza spadek rok do roku o 21,2%. Spadki wciąż się pogłębiają – po I półroczu 2012 r. wskaźnik ten wynosił 17,5% [*Kredyt Trendy*, 2013, s. 1].

domowych zadłużonych na koniec 2012 r. na olbrzymią kwotę blisko 533 mld zł, jak i przedsiębiorstw w kwocie nieco ponad 272 mld zł. Przy tak niekorzystnych warunkach kredytowania trudno będzie utrzymać zakładany na 2013 poziom wzrostu PKB i inwestycji. Skłonność przedsiębiorstw do zadłużania się w bankach przy takim koszcie kredytu będzie malała, co spowoduje, że liczba inwestycji zmaleje, konsumpcja również, a bezrobocie wzrośnie. Tak wysoka cena pieniądza w Polsce jak stopa referencyjna na poziomie 3,75% (wg stanu na luty 2013 r.), a zwłaszcza stopa lombardowa (5,25% wg stanu na luty 2013 r.) służy w największym stopniu kapitałowi spekulacyjnemu oraz zagranicznym bankom komercyjnym i instytucjom kredytowym, które dzięki utrzymywaniu przez NBP wysokich stóp procentowych osiągają rekordowe zyski.

Zwiększenie roli NBP wymaga z jednej strony wprowadzenia nowych instrumentów, takich jak bezpośrednie gwarancje czy też niskooprocentowane kredyty dla banków. Z drugiej strony, konieczne jest przejęcie przez NBP nadzoru ostrożnościowego (w ramach działania ECB) oraz nadzoru mikroostrożnościowego. Oznacza to przejęcie nadzoru bankowego z KNF i przeniesienie go z powrotem do NBP.

Nadzór nie ma dbać wyłącznie o interesy właścicieli banków komercyjnych. Nadwyżka płynności (powyżej 100 mld zł) w kilku większych bankach nie jest wykorzystana w celach akcji kredytowej². Czy nie należy tego traktować jako nadmiernej ostrożności KNF? Czy po to wprowadza się w Polsce wytyczne KNF?

4. Zmiana roli Rady Polityki Pieniężnej

W skład RPP wchodzi dziesięć osób: prezes NBP, trzech członków powoływanych przez sejm, trzech przez senat i trzech przez prezydenta. Nie wszyscy członkowie RPP spełniają kryteria ustawowe (wiedza lub doświadczenie z zakresu finansów i polityki pieniężnej). Nie można wykluczyć, że poglądy polityczne członków Rady mogą mieć wpływ na decyzje RPP. Niektórzy członkowie Rady mogą odczuć, że interes partyjny jest ważniejszy od interesu gospodarki narodowej. Decyzje członków RPP są nieprzewidywalne. „Jastrzębie” przemieniają się w „gołębie”. Nie mówią, co myślą [Noga, 2012]. Najbardziej konsekwentni w głosowaniach nad wnioskami o obniżenie stóp procentowych są Andrzej Bratkowski i Elżbieta Chojna-Duch, reprezentujący „gołębie”.

² A nieoficjalnie częściowo transferowanych przy pomocy różnych operacji do „banków matek” [Gazeta Bankowa, 2012].

Rada Polityki Pieniężnej w sposób bezwzględny realizuje cel działania NBP, jakim jest utrzymanie stabilności cen, nie uwzględniając wzrostu gospodarczego, co miało miejsce w latach 2002-2004, a także w 2012 r. Pojawia się zatem kolejne pytanie, na które warto poszukać odpowiedzi: dlaczego w podobnej sytuacji podstawowa stopa czeskiego banku centralnego wynosi 0,25% a w Polsce 3,75%?

Niestety, mimo tego, że NBP ma wspaniałą kadrę ekonomiczną, w żadnym ze swych licznych (zresztą bardzo dobrych) opracowań nie upublicznia danych pokazujących, jak wpływ decyzji RPP przekłada się na zysk banków komercyjnych. A przecież chodzi o setki mln zł. Członkowie RPP uważają, że mogą swymi poglądami dzielić się z otoczeniem, co prowadzi do tego, że polityka NBP jest mało przewidywalna.

Za politykę NBP odpowiada prezes NBP. Obalenie jego stanowiska przez RPP musi głęboko zastanawiać. Jeżeli chcemy wzmocnić niezależność NBP, trzeba zmienić ustawę o NBP. Rada Polityki Pieniężnej powinna mieć głos doradczy, a przynajmniej głos prezesa NBP musi mieć charakter veta.

Zakończenie

Jeżeli NBP i banki komercyjne nie zaczną w większym stopniu sprzyjać rozwojowi gospodarstwu, Polska będzie pozostawała w tyle jeszcze przez wiele dziesiątków lat. Ograniczenie kryzysu finansowego zależy nie tylko od działalności banku centralnego, ale także w dużym stopniu od aktywności systemu bankowego. Większość banków komercyjnych jest własnością kapitału zagranicznego i nie jest zainteresowana zwiększeniem akcji kredytowej. Konieczne jest zatem, aby NBP i KNF dysponowały wiedzą na temat tego, czy zgromadzone w Polsce depozyty są wystarczające w celu udzielenia kredytów, kto otrzymuje kredyty, czy tylko przedsiębiorstwa powiązane z kapitałem zagranicznym, czy małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) są kredytobiorcami tych banków. Czy nie ma możliwości interwencji ze strony NBP i KNF, chociażby w formie nagłaśniania danych o faktycznej działalności tych banków, a nie ograniczanie się do zachwyty nad ich rentownością. Zaprezentowane w niniejszym artykule opinie krytyczne miały na celu podkreślenie wagi omawianej tematyki i zwrócenie uwagi praktyków i teoretyków na kwestie, które nie mają jednoznacznych rozwiązań i za którymi trudno jest się także jednoznacznie wypowiedzieć. Niemniej, zamierzeniem autora było wska-

zanie potrzeby przemyśleń i dyskusji nad wybranymi problemami polskiej bankowości centralnej.

Literatura

1. Brzoza-Brzezina M. (2011), *Polska polityka pieniężna*, C.H. Beck, Warszawa.
2. Eurostat (2012), *Substantial cross-European differences in GDP per capita. Statistics in focus 47/2012*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-047/EN/KS-SF-12-047-EN.PDF, dostęp dnia 20.02.2013.
3. Groszek M. (2012), *Unia wciąż na zakręcie*, „Rzeczpospolita”, nr 4 z kwietnia.
4. Kokoszczynski R. (2012), *Niezależność banku centralnego po kryzysie*, w: *Współczesna bankowość centralna*, Jaworski W.L., Szelałowska A. (red.), CeDeWu, Warszawa.
5. Korenik D. (2012), *Czy społeczna odpowiedzialność biznesu bankowego to konieczność*, w: *Eseje o stabilności finansowej*, Alińska A. (red.), CeDeWu, Warszawa.
6. „Kredyt Trendy” (2013), nr z 17 stycznia.
7. Matkowski Z., Próchniak M. (2010), *Zbieżność rozwoju gospodarczego Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej w stosunku do Unii Europejskiej*, <http://akson.sgh.waw.pl/~zme2/konw12.pdf>, dostęp dnia 16.02.2013.
8. NBP (2013), *Sytuacja na rynku kredytowym. Wyniki ankiety dla przewodniczących komitetów kredytowych. I kwartał 2013*.
9. Noga M. (2012), *RPP nie może działać nerwowo*, „Rzeczpospolita”, nr z 27 listopada.
10. *Press Release* (2012), <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20121212a.htm>, dostęp dnia 31.01.2013.
11. Przybylska-Kapuścińska W. (2012), *Krytyka celów i instrumentów polityki pieniężnej współczesnych banków centralnych*, w: *Współczesna bankowość centralna*, Jaworski W.L., Szelałowska A. (red.), CeDeWu, Warszawa.
12. Szpunar P., Koziński W. (2012), *Czy stabilność finansowa wystarcza*, w: *Eseje o stabilności finansowej*, Alińska A. (red.), CeDeWu, Warszawa.
13. Szymborska-Sutton A. (2012), *Kredyt dla firmy: oprocentowanie niskie, ale nie wiadomo jakie są marże*, „Gazeta Prawna”, nr z 24 września, http://serwis.gazetaprawna.pl/msp/artykuly/649520,kredyt_dla_firmy_oprocentowanie_niskie_ale_nie_wiadomo_jakie_sa_marze.html, dostęp dnia 15.02.2013.

14. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, tj. Dz. U. 2005, Nr 1, poz. 2 z późn. zm.

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie poglądów dotyczących współczesnej roli Narodowego Banku Polskiego w rozwoju polskiej gospodarki. Krytyka Autora dotyczy celu banku centralnego, roli Rady Polityki Pieniężnej, znaczenia polityki monetarnej we wzroście gospodarczym oraz zależności między polityką banku centralnego a działalnością banków komercyjnych. Przedstawione stanowisko stanowi głos w toczącej się obecnie na całym świecie dyskusji o roli banku centralnego, stąd też autor zwraca uwagę na wiele kluczowych kwestii, które do tej pory nie były chętnie poruszane wśród polityków i ekonomistów.

Słowa kluczowe

bankowość centralna, nadzór bankowy, polityka pieniężna

For the greater importance of the National Bank of Poland. Critical thesis open to discussion (Summary)

The aim of this paper is to present views regarding the contemporary role of the National Bank of Poland in the process of development of the Polish economy. The Author's criticism is related to the aim of the central bank, the role of the Monetary Policy Council, the role of monetary policy in the economic growth as well as the interrelation between the central bank policy and the activity of commercial banks. The stance presented in this article determines a stand on ongoing global debates concerning the role of the central bank. Hence, the Author draws the Readers' attention to many key issues that have not been eagerly raised among politicians and economists so far.

Keywords

central banking, banking supervisory board, monetary policy