

Maciej Grabowski

O zasadach działania Rady Polityki Pieniężnej

Rolę kozła ofiarnego naszych nieszczęść gospodarczych pełni od pewnego czasu Rada Polityki Pieniężnej i NBP. Zmiana administracji rządowej skłoniła wielu do nasilenia ataku na RPP, a politycy używają nawet szantażu jako formy nacisku: albo radykalnie zmieni się polityka pieniężna, albo niezależność RPP odejdzie w przeszłość. Pojawiają się również głosy o dyspozycyjności rady wobec zagranicznych spekulantów, ale takie godne ubolewania głosy należy włożyć do folkloru naszego życia publicznego.

Pustka dyskusyjna

Rzeczywistej dyskusji na temat roli i miejsca NBP i RPP w systemie władzy, czy sprawności wypełniania tej funkcji, po prostu nie ma. Argumenty odnoszące się do kryteriów jakie powinny spełniać powiązania między głównymi kreatorami polityki gospodarczej tj. rządu, parlamentu i banku centralnego nie są przywoływane. To bowiem wymagałoby pewnej wiedzy i wyobraźni. Co najwyżej dyskutanci wskazują na przykłady zagranicznych rozwiązań i sugerują ich przeniesienie do kraju. Główny ich argument sprowadza się do tego, że polityka pieniężna (w domyśle normalnych krajów) służy realizacji polityki gospodarczej i jest wyłącznie jej częścią. Powinna więc dbać o poziom zatrudniania i PKB. Argument następny jest taki, że RPP jest wyalienowana i nie podlega kontroli demokratycznej.

Pozorna zależność Bank of England

Przyjrzyjmy się najpierw jakie rozwiązania występują za granicą. Najczęściej przywoływany przykład Wielkiej Brytanii na pierwszy rzut oka potwierdza fakt ściślejszego powiązania z rządem, bowiem Bank of England, a ściślej Komitet Polityki Monetarniej tegoż banku realizuje cel inflacyjny wskazany przez ministra finansów. Cel jest wyznaczony, ale nie instrumenty, bo stopy ustala komitet samodzielnie. A w skład członków tego komitetu wchodzi prezes banku i czterech członków przez niego wskazanych oraz czterech członków wskazanych przez ministra finansów. Członkami tego komitetu mogą być, i o zgrozo! są cudzoziemcy. Członkiem komitetu z prawem głosu, ale bez prawa do głosowania jest również przedstawiciel ministra finansów. Tak więc pozycja Bank of England i Komitetu Polityki Monetarniej jest wobec rządu silna, a niezależność operacyjna gwarantowana. Podobne systemy funkcjonują w Nowej Zelandii i Kanadzie, gdzie rząd lub minister finansów ustala cel inflacyjny, który jest realizowany przez bank centralny. Tutaj należy dodać, co ma zasadnicze znaczenie dla tych rozwiązań, jakie zasady obowiązują przy ustalaniu polityki fiskalnej i budżetowej.

Równowaga władzy jako podstawa dobrej polityki

Przykład Wielkiej Brytanii jest interesujący, bo wycucie problemu równowagi władzy jest tam żywe. Wprowadzając w 1998 roku niezależność podejmowania decyzji przez Bank of England wprowadzono Kodeks Stabilizacji Budżetowej (Code of Fiscal Stability). Jego cele można sprowadzić do dwóch: ograniczenia możliwości zadłużania w średnim okresie wyłącznie na cele inwestycyjne (solidarność międzypokoleniowa) oraz wspieranie polityki pieniężnej w krótkim okresie. W Nowej Zelandii również funkcjonuje Ustawa o

Odpowiedzialnym Budżecie (Fiscal Responsibility Act) spełniająca podobne zadania. Wreszcie działania wszystkich tych instytucji budżetowych i monetarnych cechuje wysoka przejrzystość, a one same posiadają cechę zaufania publicznego. W innych krajach takich jak Japonia, czy Australia banki centralne same ustalają cel inflacyjny jak i instrumenty jego osiągnięcia. W Stanach Zjednoczonych federalna rezerwa prowadzi politykę monetarną niezależnie, ale nawet cel jej działania nie jest określony ustawowo.

Przypadek Europejskiego Banku Centralnego (ECB) jest specjalny, bo jest on częścią szerszego systemu europejskich banków centralnych, choć podobnie jak w powyższych krajach i cele i instrumenty pozostają w rękach banku. Można przypomnieć, że podczas negocjacji towarzyszących tworzeniu tego banku sformułowanie celu działania ECB wywołało spór, a ostatecznie celem jest osiąganie i utrzymywanie stabilnych cen. Powiązanie ECB z innymi organami decyzyjnymi jest stosunkowo słabe. Prezes ECOFIN może brać udział w posiedzeniach ECB i zgłaszać wnioski. W posiedzeniach może brać również udział przedstawiciel Komisji Europejskiej, ale bez takiego prawa.

Ponad konfrontacyjnym podejściem polityki fiskalnej i pieniężnej

Tradycyjna dyskusja ekonomiczna mówiła o prostej zależności między polityką budżetową a pieniężną i wskazywała na uproszczoną zależność między restrykcyjnością polityki budżetowej ograniczającej popyt a obniżaniem stóp procentowych dla założonego celu inflacyjnego. Taki model stawia niejako po dwóch stronach kreatorów polityki gospodarczej. W takim rozumowaniu pomija się wszakże takie cechy jak przejrzystość systemu budżetowego i zaufanie do prowadzonej polityki budżetowej. A te wprost wpływają na oczekiwania inflacyjne. Innymi słowy im większa przejrzystość i zaufanie do prowadzonej polityki budżetowej tym większa możliwość na obniżanie stóp procentowych przy założonym celu inflacyjnym. Jeśli polityka pieniężna jest prowadzona w sposób przewidywalny, decyzje podejmowane są w sposób przejrzysty to zarówno rynek jak i budżet może trafniej ocenić swoje sytuację.

Doświadczenie polskiej współpracy RPP i Ministra Finansów

W warunkach polskich w ostatnich latach cele inflacyjne wskazywane przez NBP nie były osiąganymi. Ale te cele publicznie ogłaszane zawsze we wrześniu w Założeniach Polityki Pieniężnej na rok następny *przed* zatwierdzeniem budżetu były zgodne z założeniami makroekonomicznymi rządu. W 2001 roku rząd przewidywał 7% wzrost cen, a NBP-owski cel inflacyjny określany jest między 6 a 8%. NBP regularnie publikuje Raporty o Inflacji, gdzie znajdują się przesłanki do podejmowanych decyzji przez RPP oraz wyniki głosowań. Można mieć pewne zastrzeżenia do sposobu komunikacji NBP z rynkami finansowymi i rządem czy społeczeństwem. Można wskazywać, że struktura banku jest nieco skostniała i zbyt biurokratyczna. Jednak stopień przejrzystości podejmowanych decyzji przez RPP jest wysoki. Przejrzystość działania i przewidywalność posunięć rządu jest znacznie mniejsza. To nie jest przypadek, że większość ekonomistów była zaskoczona rozmiarami ujawnionego deficytu budżetowego, a skłonność rządu do zamiatania pod dywan problemów budżetowych jest wysoka. I na to nie pomogła nawet bezpośrednia kontrola parlamentarna poczynań rządu.

Zaufanie i przejrzystość jako kapitał polityki gospodarczej

Budowa zaufania do instytucji wymaga czasu, stabilności i zwiększenia przejrzystości działań i związków pomiędzy kreatorami polityki gospodarczej. Proste lekarstwa polegające np. na przekazaniu uprawnień do wyznaczania celu inflacyjnego rządowi, czy też wprowadzenie przedstawicieli związków zawodowych czy izb gospodarczych do RPP nie

rozwiąże problemu prowadzenie bardziej przewidywalnej polityki gospodarczej. A wręcz ta przewidywalność może ulec pogorszeniu. Następnym logicznym krokiem stosowania takich metod naprawczych byłoby albo przyjęcie modelu Białorusi (poziom inflacji dekretuje prezydent), albo modelu skrajnie demokratycznego z referendum w sprawie wysokości celu inflacyjnego.

Kontrola demokratyczna działań władz monetarnych nie powinna polegać na przyjmowaniu i wdrażaniu w życie bieżących życzeń parlamentu czy władzy wykonawczej dotyczących polityki pieniężnej. Kontrola ta ma zapewnić wszystkim uczestnikom rynku, tj. gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom, kredytobiorcom i depozytariuszom możliwości przewidywania rozwoju sytuacji gospodarczej. Ponieważ horyzont czasowy działania banku centralnego jest dłuższy niż władzy wykonawczej przewidywalność jego działania jest większa. Dla zapewnienia korzyści dla kraju z polityki gospodarczej przejrzystość działania i zaufanie do prowadzenia zarówno polityki budżetowej jak i pieniężnej są konieczne i nierozłączne.