

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica V (2011)

*Łukasz Kozera*

## Transformacja systemu bankowego PRL

### Odbudowa sytemu bankowego w latach 1945–1956

W okresie okupacji niemieckiej na terenach włączonych bezpośrednio do Rzeszy postawiono w stan likwidacji wszystkie polskie banki i ich oddziały. W Generalnym Gubernatorstwie utrzymano działalność polskich banków, znacznie jednak ograniczając ich funkcjonowanie – mogły prowadzić wyłącznie drobne operacje finansowe, obsługiwać przemysł i handel, musiały także obowiązkowo finansować niemieckie przedsiębiorstwa<sup>1</sup>. Powodowało to liczne nadużycia, których dopuszczali się nie tylko niemieckie firmy, ale także państwowe organy finansowe. Zagarniano nagromadzone w bankach mienie pod pozorem sekwestru złota, walut i dewiz<sup>2</sup>.

Po wojnie należało reaktywować działalność banków, tak aby mogły one szybko wznowić działalność kredytowo-pieniężną. Postanowiono w pierwszej kolejności dostosować wybrane instytucje bankowe istniejące w okresie międzywojennym do nowych potrzeb. Okazało się, że największym problemem będzie odtworzenie aparatu emisyjnego<sup>3</sup>. Początkowo funkcję taką pełniła utworzona w sierpniu 1945 roku Kasa Resortów. Jej faktyczna siedziba mieściła się w Lublinie w oddziale Państwowego Banku Rolnego, skąd niemalże codziennie wożono pieniądze do borykającej się z trudnościami lokalowymi Warszawy. Ówczesny złoty polski był tymczasowo drukowany w Moskwie<sup>4</sup>. Z czasem Kasa Resortów została przekształcona w Centralną Kasę Skarbową, która otrzymała uprawnienia do emitowania biletów

---

<sup>1</sup> W. Jaworski, *Nacjonalizacja banków w Polsce*, „Finanse”, 1957, nr 9, s. 44 i nast.

<sup>2</sup> J. Gliniecka, *System bankowy w regulacjach polskich i unijnych*, Bydgoszcz–Gdańsk 2004, s. 13.

<sup>3</sup> Bank Polski, który przed wojną był instytucją emisyjną, ewakuowany został wraz z rezerwami złota do Anglii jeszcze w 1939 r. Powrócił do Polski dopiero w połowie 1946 r. Bank Emisyjny w Krakowie, jako instytucja okupacyjna „powołana do emisji tzw. złotych krakowskich”, został całkowicie zlikwidowany. Szerzej na ten temat: W. Jaworski, *Obieg pieniężny i kredyt w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1963, s. 23 i nast.

<sup>4</sup> Tamże.

skarbowych ze znakiem Narodowy Bank Polski. Do jej zadań należało także nadzorowanie obrotu pieniężnego i obsługa księgową poszczególnych ministerstw<sup>5</sup>.

Przed wojną główną instytucją emisyjną był Bank Polski SA. Od 1 lipca 1940 miał on siedzibę w Londynie. Czynił tam aktywne przygotowywania do wznowienia działalności w kraju. Wydrukowano m.in. nowe bilety, które miały wejść do obiegu po wyzwoleniu. Jednakże nowe polskie władze nie zamierzały powierzyć mu prawa emisji waluty.

Koncepcję powstania nowego banku emisyjnego po raz pierwszy ogłoszono na posiedzeniu PKWN w Moskwie 22 lipca 1944. Warto zauważyć, że na przełomie lipca i sierpnia 1944 roku premier Stanisław Mikołajczyk prowadził w Moskwie rozmowy z przedstawicielami PKWN w sprawie powołania wspólnego rządu. Ani on, ani władze Banku Polskiego nie były wówczas informowane o podjęciu działań zmierzających do powołania nowego banku emisyjnego<sup>6</sup>.

Centralna Kasa Skarbowa działała do 15 stycznia 1945, kiedy to Dekretem Rządu Tymczasowego powołano Narodowy Bank Polski<sup>7</sup>. W pierwszym okresie działalności program NBP obejmował m.in. przejęcie czynności prowadzonych dotąd przez Centralną Kasę. NBP rozpoczął obsługę rachunków międzypaństwowych, a także uruchomił kredyty dla przedsiębiorstw. Zakończył przejęcie na rzecz rządu majątku wszystkich ponemieckich banków, a na swoją rzecz walut, kruszców i walorów zagranicznych. Przejął też majątek ruchomy i nieruchomy Banku Polskiego SA oraz pozostałości po Banku Emisyjnym<sup>8</sup>.

Władze NBP stanowiły: rada banku, prezes banku i zarząd banku. Rada sprawowała nadzór i kontrolę nad działalnością banku oraz nad czynnościami jego organów wykonawczych. W skład rady wchodził prezes banku i 10 członków powoływanych uchwałą Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. skarbu. Prezes był mianowany i odwoływany przez Prezydenta Krajowej Rady Narodowej, na wniosek ministra skarbu poparty uchwałą Rady Ministrów. Zarząd NBP zajmował się technicznym kierownictwem. Zwierzchni nadzór nad działalnością banku sprawował minister skarbu. Mógł on w tym celu powołać komisarza banku. Rada Ministrów określała, do jakiej wysokości NBP ma prawo emitować bilety bankowe na terenie kraju. Były one zabezpieczone dochodami Skarbu Państwa i całym majątkiem państwowym. Zadania Narodowego Banku Polskiego obejmowały:

- a) dyskonto weksli i kuponów od papierów wartościowych,
- b) udzielanie pożyczek i otwieranie kredytów pod zastaw papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu, weksli, dewiz, towarów, skryptów dłużnych z poręką handlową,
- c) kupno i sprzedaż papierów wartościowych, komunalnych i hipotecznych,

---

<sup>5</sup> Dekret PKWN z dnia 24 sierpnia 1944 o emitowaniu biletów skarbowych, Dz. U., 1944 nr 3 poz. 11. Szerzej na ten temat: M. Kowalski, *Z dziejów emisji polskich pieniędzy papierowych 1974–1944*, Materiały i Studia NBP, Departament Analiz i Badań, nr 45, Warszawa 1994, s. 30 i nast.

<sup>6</sup> Z. Landau, *Polityka finansowa PKWN*, Warszawa 1965, s. 79.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 4 poz. 14.

<sup>8</sup> A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Pierwsze lata działalności Narodowego Banku Polskiego. Narodziny systemu finansowego PRL*, Warszawa 1996, s. 15 i nast.

- d) otwieranie rachunków żyrowych i przyjmowanie wkładów,
- e) kupno i sprzedaż walut, złota i srebra,
- f) przyjmowanie weksli do inkasa,
- g) przyjmowanie depozytów na przechowanie i do administracji,
- h) załatwianie zleceń komisowych w bankowości,
- i) udzielanie kredytów pod zastaw obligacji Skarbu Państwa<sup>9</sup>.

Narodowy Bank Polski powstał więc zupełnie od postaw i był jedynie częściowo wzorowany na Banku Polskim. Zasadniczą różnicą było to, że NBP był wyłącznie bankiem państwowym. Bank Polski był natomiast bankiem akcyjnym, a więc spółką prywatną. Emisja pieniądza przez NBP, jak już wspomniano, nie była ograniczona zapasem posiadanych rezerw złota. Jej wysokość była zatwierdzana przez rząd. Co więcej, NBP mógł udzielać pożyczek nie tylko pod zastaw papierów wartościowych, ale także towarów oraz skryptów dłużnych z poręką bankową. Była to ważna regulacja służąca odbudowującej się gospodarce. Zwłaszcza że NBP przejął krótkoterminowe kredytowanie trzech podstawowych gałęzi narodowej gospodarki – górnictwa, hutnictwa i przemysłu włókienniczego. Z czasem objął także kredytowaniem przemysł taboru i sprzętu kolejowego. Zabezpieczenie finansowe kluczowych sektorów gospodarki odradzającej się Polski z pewnością umocniło NBP w roli banku centralnego<sup>10</sup>.

We wrześniu 1944 roku, wznowił działalność Bank Gospodarstwa Krajowego powołując oddziały w Lublinie i Rzeszowie. W lipcu 1946 roku otwarto centralę BGK w Warszawie. Ministerstwo Skarbu, dokonując podziału zadań instytucji kredytowych, przydzieliło temu bankowi kredytowanie produkcji i inwestycji. Miał się także zająć finansowaniem odbudowy i rozbudowy miast. W 1946 roku ukończono proces upaństwowienia najważniejszych sektorów gospodarki narodowej, sporządzono pierwszy plan inwestycyjny oraz dokonano nowego podziału kompetencji w aparacie bankowym. Wówczas to NBP przejął od Banku Gospodarstwa Krajowego kredytowanie najważniejszych gałęzi produkcji. BGK stał się bankiem wyspecjalizowanym w finansowaniu inwestycji. W latach 1947–1949 służył głównie potrzebom inwestycyjnym aparatu administracyjnego i gospodarczego<sup>11</sup>. Wyjątkiem było rolnictwo, którym zajmował się Państwowy Bank Rolny.

W 1945 roku reaktywowano jeden z najważniejszych polskich banków państwowych – Pocztową Kasę Oszczędności (PKO). Dzieje PKO ściśle powiązane są z najnowszą historią Polski. Już w pierwszych miesiącach II Rzeczypospolitej utworzono bank, który dla kilku pokoleń Polaków stał się symbolem wiarygodności i bezpieczeństwa. Jest on rówieśnikiem niepodległego państwa polskiego. Został powołany do życia Dekretem z dnia 8 lutego 1919 wydanym przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego o utworzeniu Pocztovej Kasy Oszczędności. Do zadań PKO, zbudowanej na wzór kas pocztowych w wielu krajach europejskich, należało organizowanie

---

<sup>9</sup> J. Gliniecka, *System...*, s. 20.

<sup>10</sup> *15-lecie Narodowego Banku Polskiego*, „Wiadomości NBP” 1960, nr 1, Warszawa, s. 1 i nast.

<sup>11</sup> J. Gliniecka, *System...*, s. 15. Szerzej na ten temat: S. Hojarczyk, *15-lecie Banku Inwestycyjnego*, „Finanse”, Warszawa 1964, nr 9, s.3 i nast.

systemu oszczędnościowego, obrotu przekazowego i czekowego, kupno i sprzedaż państwowych papierów wartościowych oraz inkaso weksli. Kasa podlegała ministrowi poczt i telegrafów. Jej pracownicy byli urzędnikami państwowymi. Sukcesem przedwojennej PKO była rozbudowa systemu różnych form oszczędzania. Kasa miała przyzwyczaić ludność do oszczędzania w instytucjach bankowych i przyciągnąć do PKO dużą część pieniędzy przechowywanych w skrytkach domowych. Na jego rozwój wpływały zarówno sukcesy reform gospodarczych, jak i korzystne zjawiska ekonomiczno-społeczne w II Rzeczypospolitej. II wojna światowa zburzyła dorobek dwudziestolecia. Po wojnie odbudowująca się instytucja PKO jeszcze silniej została powiązana z gospodarką państwa<sup>12</sup>.

W 1945 roku nie zanotowano żadnych efektów w działalności oszczędnościowej PKO. Powodem była nie tylko bieda powojennego społeczeństwa. Wprowadzono umiejscowione książeczki oszczędnościowe, z których można było realizować wypłaty tylko w oddziale, w którym były założone. Społeczeństwo zaś migrowało, szukając lepszych warunków życia w miastach i na Ziemiach Odzyskanych. Sytuacja uległa zmianie, gdy przywrócono zwykłe książeczki oszczędnościowe. PKO wykonywała funkcje zlecone przez rząd. Administrowała Społecznym Funduszem Oszczędnościowym, obsługiwała wpłaty na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej oraz zajmowała się dystrybucją znaczków Centralnej Rady Związków Zawodowych<sup>13</sup>. Dzięki PKO działalność wznowił także Bank Polska Kasa Opieki. PKO nawiązało kontakt z zagranicznymi placówkami tegoż banku i uruchomiło jego centralę w kraju. Do września 1939 roku Pekao miało przedstawicielstwa w stolicach państw, w których osiedlali się Polacy. Po roku 1946 bank zajął się głównie obsługą międzynarodowych operacji finansowych oraz obsługą kont dewizowych<sup>14</sup>.

W roku 1945 reaktywowano komunalne kasy oszczędności, które były instytucjami samorządu terytorialnego. Działalność KKO polegała głównie na gromadzeniu oszczędności, inwestowaniu w papiery wartościowe i udzielaniu kredytów krótkoterminowych. W 1946 roku reaktywowano także Centralną Kasę Spółek Rolniczych, którą przyłączono do nowo utworzonego Banku Gospodarstwa Spółdzielczego<sup>15</sup>. Zajął się on obsługą spółdzielczości i instytucji społecznych. Kredytował także potrzeby inwestycyjne drobnych warsztatów produkcyjnych zrzeszonych w spółdzielniach. W tym okresie samoczynnie podjęły działania SOP – spółdzielnie oszczędnościowo-kredytowe. Zawiazywały się w miejscowościach, w których miały swoje przedwojenne siedziby. Ich centralą stała się Centralna Kasa Spółek Rolniczych, potem zaś Bank Gospodarstwa Spółdzielczego.

Z dniem 10 lutego 1945 na terenach wyzwolonych podjął działalność Bank Handlowy w Warszawie. Skoncentrował się on głównie na obsłudze handlu zagra-

---

<sup>12</sup> [www.pkobp.pl](http://www.pkobp.pl)

<sup>13</sup> Por. M. Kostowski, J. Szczepaniec, *Banki w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972.

<sup>14</sup> Emitował tzw. bony towarowe PeKaO, które służyły jako środek płatniczy (substytut walut obcych).

<sup>15</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1946 *Monitor Polski* 1946, Nr 49, poz. 95.

nicznego<sup>16</sup>. Ostatnim dużym przedwojennym bankiem reaktywowanym po roku 1945 był Bank Związku Spółek Zarobkowych SA. Jego historia sięga 1886 roku. Zrzeszał polskich rzemieślników, sklepikarzy i chłopów w zaborze pruskim. Był centralą spółdzielczych banków ludowych. Po 1945 roku jego zadaniem było finansowanie działalności prywatnej, rzemiosła i spółdzielni rzemieślniczych<sup>17</sup>.

Inne przedwojenne instytucje bankowe, szczególnie banki prywatne i towarzystwa kredytowe, po 1945 roku zostały postawione w stan likwidacji. Państwo ściśle określiło zasady finansowania jednostek gospodarczych i hierarchię kredytowania, wyłączając z działalności banków kredyty konsumpcyjne. Każdy bank miał odąd ściśle określoną właściwość przedmiotową oraz własną odgórnie wyodrębnioną grupę klientów.

Kolejny etap odbudowy aparatu bankowego przypadła na tzw. trzyletni plan odbudowy gospodarczej, tzn. na lata 1947–1948. Banki podporządkowano gospodarce planowej. Regulacji dokonywano nie w drodze ustaw, lecz aktów wykonawczych – uchwał Rady Ministrów i zarządzeń ministra skarbu. Na system finansowy ogromny wpływ miała nacjonalizacja, nowe formy działalności przedsiębiorstw państwowych oraz reforma spółdzielczości<sup>18</sup>. Przeprowadzono specjalizację instytucji finansowych. Banki podzielono na cztery grupy. Pierwszą z nich tworzyły trzy banki państwowe: NBP prowadził działalność emisyjną i kredytową. Bank Gospodarstwa Krajowego zarządzał środkami na cele inwestycyjne, Państwowy Bank Rolny finansował przemysł spożywczy i rolnictwo. Sektor prywatny i spółdzielczość obsługiwały: nowo utworzony Bank Komunalny<sup>19</sup>, sieć kas oszczędności, Bank Związku Spółek Zarobkowych i Bank Handlowy.

W 1948 roku wszedł w życie dekret z dnia 25 października 1948 reformie bankowej<sup>20</sup>. Jego celem było przystosowanie bankowości do pełnienia nowych zadań wynikających z gospodarki socjalistycznej. Postanowiono skoncentrować zasoby pieniężne i kredyty oraz wprowadzić redukcję ilościową aparatu bankowego. Ujednolicono zasady funkcjonowania banków i podporządkowano je ministrowi skarbu. Reforma polegała na przekształceniu banków państwowych, rozwiązaniu Banku Gospodarstwa Spółdzielczego i likwidacji komunalnych kas oszczędności<sup>21</sup>. W efekcie tych zmian powstał nowy system bankowy złożony z banków państwowych, banków w formie spółek akcyjnych i spółdzielni kredytowych. Do banków państwowych należały: Narodowy Bank Polski, Bank Inwestycyjny, Bank Rolny, Bank Komunalny, Powszechna Kasa Oszczędności oraz Bank Rzemiosła i Handlu. Jako prywatne banki akcyjne funkcjonował Bank Polski, Bank Polska Kasa Opieki oraz Bank Handlowy. Całości dopełniła bankowość spółdzielcza<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Szerzej A. Dutkiewicz, *Bank Handlowy w 25-leciu działalności w Polsce Ludowej*, „Finanse”, Warszawa 1970, nr 2 s. 51.

<sup>17</sup> J. Gliniecka, *System...*, s. 18.

<sup>18</sup> Szerzej T. Michałowski, *Zarys rozwoju systemu bankowego Polski Ludowej*, „Gospodarka” *Planowa*, 1951, nr 9, s. 9 i nast.

<sup>19</sup> Dekret z dnia 20 marca 1946 r. Dz. U. Nr 12, poz. 77.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 52, poz. 410.

<sup>21</sup> J. Gliniecka, *System...*, s. 25.

<sup>22</sup> Szczególną rolę odgrywały Gminne Kasy Spółdzielcze jako instytucja kredytowa dla ludności wsi i małych miast parającej się rolnictwem.

W latach 1950–1956 postępujące podporządkowanie gospodarki organom państwa, reforma pieniężna z 1950 roku oraz plan sześcioletni po raz kolejny zmieniły sytuację banków. Reforma pieniężna znacznie uszczupliła zasoby oszczędnościowe ludności<sup>23</sup>. Czynniki te zaowocowały zmianami dekretu o reformie bankowej<sup>24</sup>. Rozszerzono zakres działalności NBP i innych banków państwowych kosztem sektora prywatnego. Ponadto całkowicie zlikwidowano Bank Rzemiosła i Handlu oraz Bank Komunalny. Dla bankowości spółdzielczej NBP stał się centralą organizacyjną i finansową. Idea podziału bankowości na trzy sektory została więc po części porzucona na rzecz dalszej centralizacji systemu bankowego opartego na przewodniej roli banku centralnego.

### System bankowy w latach 1956–1980

W konsekwencji przekształceń systemu zarządzania gospodarką narodową w latach 1956–1968 zreorganizowano również system bankowy. W związku z częściową decentralizacją zarządzania rolnictwem i inwestycjami konieczne stały się zmiany sposobów kredytowania. Postanowiono przystosować procedury bankowe do nowych zasad, w szczególności zaprzestano wykonywania wskaźników planowych. Podobnie zresztą działo się we wszystkich przedsiębiorstwach państwowych. Istotnym elementem decentralizacji systemu zarządzania gospodarką z punktu widzenia prawa finansowego było także odstąpienie od obligatoryjności inkasowej formy rozliczeń i ustawowej kolejności realizacji zobowiązań.

W okresie 1956–1968 przekształceniom ulegał Narodowy Bank Polski. W 1956 roku objął on kredytowaniem ludność i gospodarkę nieuspołecznioną. Zaczął obsługiwać prywatne rzemiosło, drobny przemysł i handel. Doszło wówczas do rzeczywistego skoncentrowania w NBP wszelkich możliwych w ówczesnym czasie operacji finansowych. Ogromne trudności z finansowaniem rolnictwa spowodowały, że NBP musiał podzielić się swoimi aktywami z Bankiem Rolnym, który skoncentrował się na kredytowaniu produkcji rolnej i leśnej. Z czasem przejął on od banku centralnego finansowanie spółdzielni produkcyjnych (RSP) oraz obsługę Funduszu Rozwoju Rolnictwa. Takie przesunięcia kompetencji banków korespondowały ze strukturą resortową.

W 1958 roku wprowadzono do systemu bankowego inwestycje zdecentralizowane, o których decydowały same zainteresowane podmioty gospodarcze, np. przedsiębiorstwa państwowe. Do ich uruchomienia konieczny był wkład własny beneficjenta, który mógł być skredytowany. Określano je znanym mianem inwestycji na racjonalizację produkcji. Rok 1958 był przełomowy także ze względu na uchwalenie nowej ustawy o Narodowym Banku Polskim. Weszła ona w życie z dniem 10 grudnia 1958<sup>25</sup>. Przepisy unormowały główne dziedziny działalności banku, do których należało prawo emisji, działalność kredytowa, regulowanie obrotu pieniężnego oraz czynności dewizowe. Ustawa dewizowa dawała NBP prawo do posiada-

---

<sup>23</sup> Szerzej A. Jezierski, *Reformy pieniężne w Polsce w perspektywie historycznej*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 10, s. 24.

<sup>24</sup> Dz. U. 1950, Nr 18, poz. 143.

<sup>25</sup> Dz. U. 1958, Nr 72, poz. 356.

nia wartości dewizowych, obrotu nimi i udzielania innym podmiotom zezwoleń na taki obrót<sup>26</sup>. Ustalała także tzw. czynności zagraniczne banku, do których należało: kontrolowanie wykonywania planu obrotów płatniczych z zagranicą, sporządzanie bilansu płatniczego, tj. dochodów i zobowiązań zagranicznych, a także prawo udzielania i zaciągania kredytów zagranicznych oraz udzielania i przyjmowania gwarancji w obrotach zagranicznych<sup>27</sup>.

Narodowy Bank Polski, podobnie jak inne banki, podlegał ministrowi finansów. Ustalał on wytyczne dla ustawowej działalności banku oraz dokonywał szczegółowych ustaleń dotyczących poszczególnych dziedzin jego funkcjonowania. Swobodę bank posiadał jedynie w doborze środków i metod, dzięki którym mógł realizować nałożone zadania. Narodowy Bank Polski stał się instytucją o bardzo rozbudowanej strukturze organizacyjnej, z rozległą siecią oddziałów. Wynikało to z wachlarza jego zadań – kasowych, kredytowych i kontrolnych. Przypominał bardziej agendę Ministerstwa Finansów niż samodzielny bank. Prezes NBP był zresztą wiceministrem finansów. Władze NBP powoływała Rada Ministrów. Politykę pieniężną i kredytową miał realizować zgodnie z wytycznymi rządu. Odpowiedzialność za emisję została sprowadzona do czynności niemal technicznych. Jej rozmiary zależały bowiem od założeń planistycznych określających dochody pieniężne i wydatki ludności. Przedsiębiorstwa rozliczały się bezgotówkowo. Zważywszy na fakt, że prawie wszyscy pracownicy najemni byli zatrudnieni w sektorze państwowym, dochody pieniężne ludności określał fundusz płac. Kontrola cen uniemożliwiała istnienie otwartej inflacji. Walkę z nawisem inflacyjnym prowadzono przez okresowe podwyżki cen, rzadziej także poprzez reglamentację. Jak już wspomniano, tylko raz, w 1950 roku, władze uciekły się do skrajnych rozwiązań w postaci restrykcyjnej wymiany pieniądza<sup>28</sup>.

Pozycji NBP nie zmieniło nowe prawo bankowe z 1960 roku<sup>29</sup>. Głównym powodem kodyfikacji było nieuporządkowane prawo w sektorze finansowym opierające się jeszcze na nieuchylonym prawie bankowym z 1928 roku. Nowa ustawa miała dostosować merytorycznie banki do potrzeb i zadań gospodarczych socjalistycznego państwa. Jak słusznie podnosi Jolanta Gliniecka, treść przedmiotowej ustawy była węższa niż jej tytuł<sup>30</sup>. Kompetencje banku centralnego nie zostały w jej treści poruszone. Wśród przepisów zabrakło także regulacji dotyczących obrotu pieniężnego i obsługi kasowej budżetu. Była to ustawa o charakterze ramowym i charakteryzowała się licznymi przepisami odsyłającymi do uregulowań szczegółowych, które wydać miał minister finansów lub Rada Ministrów. Prawo to nie przedstawiało nawet pełnego zarysu systemu bankowego i zasad jego działalności. W przepisach wymieniono z nazwy banki objęte ustawą: Bank Inwestycyjny, Bank Rolny, Powszechna Kasa Oszczędności, Bank Polska Kasa Opieki i Bank Gospodarstwa Krajowego. Podporządkowano je niemal całkowicie ministrowi finansów, który od-  
tąd mógł samodzielnie mianować i odwoływać członków zarządów poszczególnych

<sup>26</sup> Dz. U. 1952, Nr 21, poz. 133.

<sup>27</sup> Szerzej J. Gliniecka, *System...*, s. 38.

<sup>28</sup> *Rzut oka na dzieje polskiej bankowości centralnej*, „Biuletyn NBP” 2010, s. 22 i nast.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym, Dz. U. 1960, Nr 20, poz. 121.

<sup>30</sup> J. Gliniecka, *System...*, s. 40.

banków. Prawo tworzenia banków otrzymała Rada Ministrów, zaś ministrowi finansów przyznano bezpośredni nadzór nad spółdzielczymi instytucjami finansowymi. Odtąd banki państwowe miały wyłącznie zespołowe kierownictwo, dyrektor zaś działał na podstawie uchwał kolegium dyrekcji. Nowy podział kompetencji banków przewidywał przekształcenie banków specjalistycznych w banki branżowe. Odtąd nie miały finansować określonych form działalności, np. inwestycji, lecz grupy podmiotów, np. budownictwo czy rzemiosło. Bank Rolny finansował jak dawniej gospodarkę rolną i leśną, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu drzewnego. Bank Inwestycyjny kredytował budownictwo mieszkaniowe. PKO i banki spółdzielcze utrzymały dotychczasowych klientów.

W związku z rosnącą wymianą handlową z zagranicą i zwielokrotnieniem operacji dewizowych, stwierdzono konieczność utworzenia silnej instytucji bankowej do obsługi państwa w tym zakresie. W 1963 roku zadania te przejął Bank Handlowy. Od 1966 roku bank ten zajął się także finansowaniem i kontrolą przedsiębiorstw handlu zagranicznego<sup>31</sup>. Spowodowało to pewne spory kompetencyjne z Narodowym Bankiem Polskim, który jako „super bank” także mógł prowadzić działalność rozliczeniową z zagranicą. Nie była to jedyna wada systemowa. Spory wystąpiły także między bankami finansującymi inwestycje. Chodziło o trudności w zdefiniowaniu charakteru niektórych inwestycji, co powodowało problemy z wyborem właściwego banku. Przy finansowaniu gospodarki terenowej podobne kompetencje posiadały NBP, Bank Inwestycyjny oraz Bank Rolny. Często więc realizował daną inwestycję bank posiadający w danej chwili większe możliwości kapitałowe. W systemie uzależnionym od centralnego planowania rozwoju gospodarki sytuacja taka była niedopuszczalna jako sprzeczna z przyjętą zasadą integracji źródeł finansowania, co stanowiło z kolei element kontroli alokacji kapitału. Dlatego też podjęto działania zmierzające do przeniesienia całości finansowania inwestycji w przemyśle, budownictwie i obrocie towarowym do NBP. Pierwszym krokiem do osiągnięcia tego celu było połączenie działalności NBP i Banku Inwestycyjnego. Bank centralny miał rozbudowaną sieć agend, więc większość oddziałów terenowych tego ostatniego przejął Bank Handlowy i PKO. Atrakcyjne placówki pod względem lokalizacji oraz całość aktywów i pasywów z dniem 1 stycznia 1970 roku przejął Narodowy Bank Polski. Tak zakończył funkcjonowanie Bank Inwestycyjny.

Kolejny etap konsolidacji sektora bankowego zbiegł się czasowo z reformą administracyjną państwa i likwidacją powiatów. Całą gospodarkę wraz z systemem bankowym znów przekształcono tak, aby mocno związać ją z celami polityki państwowej. Żeby kompleksowo wpływać na gospodarkę, przyjęto koncepcję utworzenia monobanku koncentrującego wszelką działalność w dziedzinie bankowości<sup>32</sup>. W tym celu znów należało zmienić prawo. W dniu 12 czerwca 1975 uchwalono kolejną ustawę Prawo bankowe<sup>33</sup>. Na jej podstawie połączono Narodowy Bank Polski i Powszechną Kasę Oszczędności. Utworzono także z połączenia Banku Rolnego

---

<sup>31</sup> A. Dutkiewicz, *Bank Handlowy w 25-lecie działalności w Polsce Ludowej*, „Finanse”, 1970, nr 2, s. 53.

<sup>32</sup> R. Bobkiewicz, *Przeobrażenia polskiego systemu bankowego*, Prace z zakresu administracji i zarządzania, nr 11, Gdańsk 1988, s. 12.

<sup>33</sup> Dz. U. 1975, Nr 20, poz. 107.



i Centralnego Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych nową jednostkę – Bank Gospodarki Żywnościowej. Zintegrowanie BGŻ z bankami spółdzielczymi znacznie osłabiło lokalną samopomoc finansową i spółdzielczość kredytową. Wprawdzie nowe, tj. zintegrowane pod kontrolą BGŻ, banki spółdzielcze utworzono w każdej gminie, ale dokonano tego zawłaszczając mienie spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych niegdyś przecież tworzonych przez ludność. Podkopało to wiarygodność banków spółdzielczych w społecznościach lokalnych. Tylko brak alternatywy pozwolił im się skutecznie rozwijać, mając wsparcie w instytucjach trudniących się kontraktacją i skupem produkcji rolnej oraz władz gminnych w całym kraju.

### **Prawo bankowe po roku 1981**

Na początku lat 80. rozprzestrzenił się w Polsce kryzys gospodarczy i społeczny. Jego przejawem były wydarzenia sierpnia 1980 roku. Władze uznały, że metodą na jego przezwycięzenie może być jedynie zmiana sposobu zarządzania, planowania i finansowania gospodarki. Jedną z najważniejszych reform miała być zmiana roli banków w kształtowaniu nowej, wydajniejszej gospodarki.

Wraz z uchwaleniem ustawy o przedsiębiorstwach państwowych istotne stało się opracowanie zasad finansowania tychże przedsiębiorstw, tak aby angażowały się one w efektywne przedsięwzięcia gospodarcze. W tym celu należało zmusić je do równoważenia budżetu i przestrzegania limitów zadłużenia. Partnerem przedsiębiorstwa na socjalistycznym rynku miały stać się banki.

W 26 lutego 1982 uchwalona została kolejna ustawa Prawo bankowe i statut Narodowego Banku Polskiego<sup>34</sup>. Ustawa ta była jednym z najważniejszych aktów w prawodawstwie polskim. W przeciwieństwie do dotychczasowych kodyfikacji, objęła swymi regulacjami wszystkie banki, łącznie z NBP. Pomimo że koncentrowała się na organizacji systemu bankowego, nie regulując dokładnie czynności bankowych, była aktem przywracającym cywilnoprawny charakter stosunków pomiędzy bankami a klientami. Nadała bankom charakter samodzielnych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną i działających na podstawie ustaw i statutów. Utrzymała wprawdzie kontrolną rolę NBP w zakresie realizacji przez banki polityki ekonomicznej państwa, ale jednocześnie dawała im dużą swobodę kreowania własnej polityki kredytowej. Odtąd banki miały być rentowne i miały gromadzić pieniądze. Nie wprowadzono wprawdzie zasady samofinansowania i wolnej konkurencji, ale wszystkie banki mogły już otwierać i prowadzić rachunki podmiotów gospodarki uspołecznionej, nieuspołecznionej i osób fizycznych. Zaniechano podziałów branżowych i nadmiernej specjalizacji. Wszystko to miało na celu podtrzymanie przez banki równowagi pieniężnej w kraju. Był to główny cel polityczny rządzących w obliczu kryzysu finansowego.

Szerszą przebudowę systemu bankowego rozpoczęto od utworzenia w 1986 roku Banku Rozwoju Eksportu SA. Miał on za zadanie gromadzić zasoby dewizowe i kredytować przedsięwzięcia zagraniczne polskich podmiotów gospodarczych. Istotną częścią reform było stworzenie opartego na nowych regułach tzw. dwupo-

---

<sup>34</sup> Dz. U. 1982, Nr 7, poz. 56 i 57.

ziomowego systemu bankowego, w którym miejsce właściwe dla banku centralnego miał oczywiście zająć NBP.

Zmiany rozpoczęły się od podjęcia w 1988 roku decyzji o wydzieleniu z kompetencji NBP większości czynności związanych z bankową obsługą klientów, w tym także przedsiębiorstw państwowych. Funkcje te przekazano dziewięciu nowym bankom utworzonym z oddziałów NBP. Były to: Bank Gdański, PKO, Bank Śląski w Katowicach, Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie, Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie, Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi, Bank Zachodni, Wielkopolski Bank Kredytowy Pomorski Bank Kredytowy oraz Państwowy Bank Kredytowy w Warszawie. Rozpoczęły one działalność z dniem 1 lutego 1989. Dzięki tej decyzji na rynku pojawiły się nowe podmioty, które odegrały potem istotną rolę w formowaniu się systemu banków komercyjnych. Dziesiątym bankiem wydzielonym w końcu 1993 roku z NBP był Polski Bank Inwestycyjny, który przejął przede wszystkim depozyty walutowe ludności przechowywane w NBP. W 1997 roku NBP podpisał umowę o sprzedaży akcji PBI Kredyt Bankowi. W ten sposób w gestii NBP miały pozostać trzy zasadnicze grupy czynności: działalność emisyjna i kształtowanie polityki pieniężnej, spełnianie funkcji banku banków i banku państwa. Od strony formalnoprawnej regulowała to ustawa o NBP z 1989 roku<sup>35</sup>. Odtąd kształtowanie w Polsce systemu bankowego odpowiadało potrzebom gospodarki rynkowej, będącej warunkiem współpracy międzynarodowej z krajami zachodnimi. Zmiany w 1989 roku stanowiły realizację zaleceń Banku Światowego. Pomimo wielu lat polskiej transformacji dyskusja nad rolą sektora bankowego w gospodarce rynkowej nadal trwa.

## Bibliografia

- Bobkiewicz R., *Przeobrażenia polskiego systemu bankowego*, Prace z zakresu administracji i zarządzania, nr 11, Gdańsk 1988
- Gliniecka J., *System bankowy w regulacjach polskich i unijnych*, Bydgoszcz–Gdańsk 2004
- Jaworski W., *Nacjonalizacja banków w Polsce*, „Finanse” 1957, nr 9
- Jaworski W., *Obieg pieniężny i kredyt w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1963
- Jezierski A., Leszczyńska C., *Pierwsze lata działalności Narodowego Banku Polskiego. Narodziny systemu finansowego PRL*, Warszawa 1996
- Kostowski M., Szczepanec J., *Banki w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972
- Landau Z., *Polityka finansowa PKWN*, Warszawa 1965

## Transformation of the banking system in the Polish People's Republic

### Abstract

The banking system in the Polish communist period was closely associated with programme assumptions of the centrally planned economy. Banks did not serve their normal role. Their functioning was not for profit, which is the basis of commercial banking activities. There were also not an independent agent managing a surplus of capital between financial market participants. Such a market did not exist, and its function was assumed by the socialist state. The state subordinated banks to its goals, making them dependent on strong institutional

<sup>35</sup> *Rzut oka...*, s. 25.

supervision. In the years 1945-1989, the banking sector was subjected to many reforms, and the legislation often changed. However, the assumptions of the political system remained the same, which caused difficulties in the banks after the turn of 1989 and underdevelopment that today still characterize Polish banks and financial institutions.

### **Łukasz Kozera**

Po ukończeniu studiów prawniczych odbył aplikację sądową przy Sądzie Okręgowym w Kielcach. Rozprawę doktorską obronił z wyróżnieniem na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Od 2008r. jest pracownikiem naukowym Instytutu Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa publicznego i polityki społecznej, w tym sześciu książek. Redaktor serii zeszytów naukowych *Gospodarka, Finanse, Społeczeństwo*.