

DZIEJE NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO W LATACH 1945–2004

Narodowy Bank Polski – jako centralny bank państwa jest ważną instytucją finansową, która posiada uprawnienia władcze w stosunku do sektora bankowego oraz, przede wszystkim, odpowiada za kształtowanie i realizację polityki pieniężnej. Jego pozycję ustrojową określa Konstytucja oraz inne ustawy bankowe – w głównej mierze ustawa o Narodowym Banku Polskim¹. Aby jednak zrozumieć, jak ważną rolę w polskiej gospodarce na przestrzeni lat odegrał Narodowy Bank Polski, należy cofnąć się do początków jego powstania, a w szczególności do okresu od 1945 r.

Rozpoczęcie działalności przez NBP 1945–1948

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 15 I 1945 r., który zaczął obowiązywać od 2 II 1945 r., powołał do życia Narodowy Bank Polski. Jednak geneza powstania Narodowego Banku Polskiego sięga już roku 1944, kiedy to w Moskwie narodziła się koncepcja utworzenia nowej instytucji banku centralnego niezależnie od faktu, iż na emigracji w Londynie nadal formalnie funkcjonował Bank Polski S.A. Bank ten cieszył się dobrą opinią ze względu na rozwinięcie i obronę dokonań reformy Grabskiego z 1924 r. NBP został powołany do życia przez proradziecki rząd w celu przejścia od Banku Polskiego jego zadań oraz dostosowania działalności banku centralnego do potrzeb wprowadzanego ustroju socjalistycznego – dlatego równoczesne funkcjonowanie obu instytucji nie było przypadkiem, ale zabiegiem umyślnym. Konieczny był bowiem okres przejściowy, dlatego Banku Polskiego nie zlikwidowano od razu, lecz dopiero w 1952 r.²

Przez pierwsze lata swojej działalności NBP funkcjonował w oparciu o regulacje statutu Banku Polskiego tzn. został utworzony nowy statut, ale w rzeczywistości zawierał on zapisy niejako skopiowane ze statutu Banku Polskiego. Organami ówczesnego NBP byli: Prezes NBP, Rada Banku i Zarząd. Działalność NBP była nadzorowana przez Ministra Skarbu, który dodatkowo mógł powołać spośród urzędników państwowych Komisarza Banku. Wiązało się to z ogromnym uzależnieniem banku centralnego od Ministra Skarbu. Na początku działalności siedziba NBP mieściła się w Krakowie i Łodzi. Centrala składała się z dziewięciu jednostek: Generalnego Sekretariatu Wydziału Ekonomicznego, Wydziału Kredytowego, Zagranicznego, Personalnego, Administracyjnego, Skarbcza Emisyjnego, Generalnej Księgowości oraz Biura Rozrachunków Dewizowych³.

W tym okresie Narodowy Bank Polski posiadał wyłączne prawo do emitowania biletów bankowych na terenie państwa polskiego. Rada Ministrów na wniosek Ministra Skarbu określała wysokość emisji, dodatkowo emitowane bilety bankowe musiały być zabezpieczone całym majątkiem państwowym i dochodami Skarbu Państwa⁴.

¹ A. Mikoś, *Ustrojowa pozycja Banku Centralnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 123.

² R. Huterański, *Niezależność Banku Centralnego*, Toruń 2000, s. 183-184.

³ A. Mikoś, *op. cit.*, s. 61-68.

⁴ Dekret z dnia 15 I 1945 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. nr 4, art. 14 i nast.

Wśród pozostałych zadań NBP, określonych Dekretem, wymienić należy:

- dyskonto weksli i kuponów od papierów wartościowych;
- udzielanie pożyczek i otwieranie kredytów pod zastaw papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu, weksli, dewiz, towarów;
- kupno i sprzedaż papierów wartościowych, komunalnych i hipotecznych;
- otwieranie rachunków żyrowych i przyjmowanie wkładów;
- kupno i sprzedaż pieniędzy zagranicznych, złota, srebra;
- sprzedaż przekazów i wypłat na własne oddziały;
- przyjmowanie weksli i innych dokumentów do inkasa;
- przyjmowanie depozytów na przechowanie i do administracji;
- załatwianie zleceń komisowych z dziedziny bankowej;
- udzielanie kredytów pod zastaw obligacji Skarbu Państwa i poręczonych przez państwo⁵.

Ponadto 5 II 1945 r. Ministerstwo Skarbu zaakceptowało program działalności NBP na najbliższe lata.

Działalność NBP w latach 1948–1958

Istotne zmiany w tym okresie przyniósł dekret Rady Ministrów z dnia 25 X 1948 r. o reformie bankowej. Pierwotny zakres działalności NBP określony statutem został znacznie rozszerzony. NBP był odpowiedzialny za wykonywanie zadań związanych z emisją i organizacją obiegu pieniężnego, sporządzał plany kredytowe (które musiały odpowiadać ustaleniom narodowego planu gospodarczego), zapewniał dopływ środków kredytowych zgodnie z założeniami planu, zajmował się również realizacją obrotów kasowych Skarbu Państwa. Do zadań Narodowego Banku Polskiego należała także ocena udziału banków w realizacji planu kredytowego, co w efekcie sprowadzało się do kontroli ich działalności. Dekret ten określał również kierunki centralizacji bankowości. Po pierwsze, banki w dużej mierze podporządkowane były Ministrowi Skarbu. Po drugie, ich zadania sprowadzały się w istocie do zapewnienia finansowania realizacji zadań ustalonych w centralnym planie gospodarczym oraz sprawdzania czy zasoby finansowe w przedsiębiorstwach są wykorzystywane zgodnie z ogólnymi zaleceniami.

Rozrostowi zadań NBP oraz ewolucji ustroju gospodarczego towarzyszyło ograniczenie działalności innych banków aż do ich likwidacji w latach 1948–1952. Zmiany te miały na celu likwidację banków prywatnych oraz pozostawienie kilku banków państwowych, które miałyby wyłączność na obsługę poszczególnych dziedzin gospodarki. Wszystko sprowadzało się do ograniczenia roli banków do wykonywania zadań planowych oraz pozbawienia ich możliwości decyzyjnych. Natomiast Narodowy Bank Polski został przekształcony w wyspecjalizowaną administracyjną agendę rządu⁶.

Działalność NPB w latach 1958–1989

W latach 60. i 70. NBP funkcjonował jako typowy „monobank”, który pełnił funkcję emisyjną, kredytową, rozliczeniową, depozytową i dewizową. Idea „monobank” wynikała z koncepcji gospodarki planowanej, która zakładała stopniową utratę przez pieniądź zdolności do pełnienia swoich klasycznych funkcji, a w stadium ostatecznym tzn. w fazie gospodarki komunistycznej zakładano, że pieniądź wyjdzie wogóle z użycia. W takim systemie nie było miejsca ani dla kla-

⁵ *Ibidem*, art. 19.

⁶ A. Mikoś, *op. cit.*, s. 80-81.

sycznego banku centralnego, ani dla banków komercyjnych, które miały tylko wykonywać polecenia centrum i nie mogły ze sobą konkurować. Doskonałym rozwiązaniem było więc utworzenie „monobank”, który skupiał funkcje banku centralnego i sektora banków komercyjnych. Przyjęte założenia były powodem postępującego do połowy lat 70. przejmowania przez NBP innych instytucji bankowych. Wówczas NBP był równocześnie wiodącym bankiem centralnym, bankiem finansującym rolnictwo i przemysł, a po wchłonięciu w 1975 r. Powszechnej Kasy Oszczędności, również dominującym bankiem oszczędnościowym⁷.

Istotne próby zmian funkcjonowania banku centralnego zostały podjęte na fali ruchu „Solidarności” w 1980 i 1981 r. Odrzucono wtedy centralne planowanie na rzecz samodzielności, samofinansowania i samorządności przedsiębiorstw. Przyjęte założenia znalazły odniesienie do regulacji z zakresu bankowości⁸. Dzięki dorobkowi dwóch poprzednich lat w 1982 r. sejm uchwalił nowe ustawy o NBP i prawie bankowym. Na mocy nowych przepisów NBP uniezależnił się od Ministra Finansów oraz w pewnym zakresie również od rządu, uzyskał prawo do samodzielnego przedkładania sejmowi założeń polityki pieniężno-kredytowej, zmieniły się również zasady powoływania władz banku centralnego (prezes NBP powoływany był przez sejm na wniosek premiera). Istotną reorganizacją, jaka miała miejsce w tym okresie, było wydzielenie w 1988 r. Powszechnej Kasy Oszczędności ze struktur NBP, co znacznie ograniczyło zasięg jego działalności. Rok 1989 przyniósł kolejne zmiany – rząd podjął decyzję o wydzieleniu działalności komercyjnej z banku centralnego, tworząc na bazie oddziałów operacyjnych NBP dziewięć regionalnych banków komercyjnych⁹. Dzięki tej decyzji na rynku pojawiły się nowe podmioty, które odegrały ważną rolę w kształtowaniu systemu banków komercyjnych.

Sytuacja NBP w latach 1989–2004

Wszystkie zmiany dotyczące zasad funkcjonowania banku centralnego w tym okresie wiązały się z budową gospodarki rynkowej. Polska stawiała się państwem demokratycznym, coraz bardziej otwartym na świat. W okresie tym zmienił się porządek instytucjonalny, układ właścicielski – reformy dotyczyły praktycznie wszystkich dziedzin życia. Odpowiedzialność za przeprowadzenie całej operacji spoczęła na wicepremierze i ministrze finansów Leszku Balcerowiczu. Przyjęty program stabilizacyjny został oparty na następujących zasadach: działaniu na rzecz zrównoważenia budżetu, liberalizacji i urealnieniu poziomu cen, kontroli poziomu płac w sektorze państwowym, wprowadzeniu ograniczonej wymienialności złotego i ujednoliceniu kursu walutowego. W wyniku zliberalizowania rynku walutowego powstała sieć prywatnych kantorów. Podniesiono również stopy procentowe (w ujęciu realnym), zamierzano też poddać ścisłej kontroli podaż pieniądza. Duża część reform miała na celu stworzenie opartego na nowych regulach tzw. dwupoziomowego systemu bankowego, w którym miejsce właściwe dla banku centralnego miał zająć NBP¹⁰.

W roku 1989 oprócz wspomnianego już wydzielenia dziewięciu banków komercyjnych, które rozpoczęły działalność operacyjną, uchwalono też nowe ustawy o NBP i prawie bankowym. Na mocy nowych regulacji NBP funkcjonował jak bank centralny, typowy dla rozwiniętej gospodarki rynkowej, a jego podstawowym celem działania była stabilizacja złotego. Ponadto do kompetencji NBP należało kształtowanie i realizacja polityki pieniężnej oraz czuwanie nad stabilnością i rozwojem całego systemu bankowego. W wyniku zmiany Konstytucji, która miała miejsce w kwietniu 1989 r. poczyniono też istotne zmiany w zakresie niezależności NBP od Rządu i innych

⁷ R. Hut erski, *op. cit.*, s. 184.

⁸ A. Miko s, *op. cit.*, s. 81-82.

⁹ R. Hut erski, *op. cit.*, s. 185.

¹⁰ <http://www.nbp.pl/Publikacje/Historia/rzut.pdf>, s. 24 [dostęp z dn. 3 V 2009].

organów administracji państwowej. Nastąpiło przeniesienie uprawnień powoływania i odwoływania prezesa NBP z sejmu na prezydenta¹¹. Kolejne zmiany odnoszące się do zagadnienia niezależności banku centralnego nastąpiły na mocy nowelizacji ustawy o Narodowym Banku Polskim z dnia 14 II 1992 r. Były one wynikiem w dużej mierze dotychczasowych doświadczeń z prowadzonej polityki pieniężnej, a także toczących się dyskusji odnośnie regulacji, kształtujących przyszłe funkcjonowanie Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Z punktu widzenia polityki pieniężnej najważniejszym elementem tych zmian było wprowadzenie sześcioletniej kadencji prezesa NBP oraz precyzyjne określenie sytuacji, w których prezes NBP może zostać odwołany przed upływem kadencji. Wprowadzenie powyższych regulacji zmieniło znacznie relacje między NBP a sejmem¹².

Aby NBP mógł realizować postawione cele, niezbędne były dalsze działania na rzecz zwiększenia jego niezależności w podejmowaniu decyzji. Autonomia NBP była budowana stopniowo i wyrażała się przede wszystkim w mechanizmie powoływania i odwoływania apolitycznych władz oraz zapisach statutowych określających jego cele. W 1997 r. nowe reguły nabrały rangi konstytucyjnej (art. 227 Konstytucji):

1. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.
2. Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego.
3. Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na 6 lat.
4. W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi: Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów, powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat.
5. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej.

Nowa Konstytucja wpłynęła na zmianę pozycji NBP w stosunku do innych instytucji publicznych, ale również związała politykę pieniężną z nowym organem NBP – Radą Polityki Pieniężnej. Natomiast w artykule 3 Ustawy o NBP doprecyzowano nadrzędny cel funkcjonowania NBP jako „utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. NBP został wyposażony w bardzo bogaty zestaw narzędzi, niezbędnych do realizacji celu zasadniczego, są to np. stopy procentowe NBP, operacje otwartego rynku, rezerwa obowiązkowa, polityka kursowa. Decyzja odnośnie tego, które z narzędzi zostanie wykorzystane, uzależniona jest od bieżącej sytuacji makroekonomicznej oraz od skuteczności podejmowanych działań. W praktyce NBP opracowuje, a potem realizuje tzw. Strategię polityki pieniężnej¹³. Można stwierdzić, że do 1997 r. koncentrowano się na pośrednim oddziaływaniu na poziom cen przez sterowanie podażą pieniądza. W latach następnych politykę pieniężną oparto na strategii tzw. bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). W *Średniookresowej strate-*

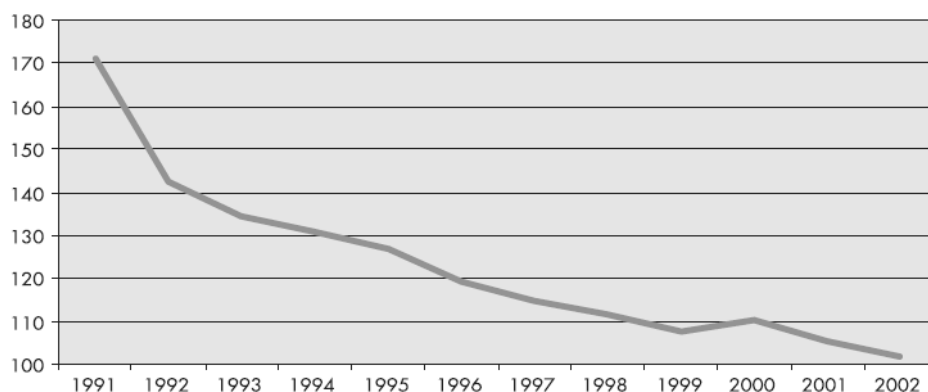
¹¹ A. Mikoś, *op. cit.*, s. 82-83.

¹² M. Sobol, *Polityka Narodowego Banku Polskiego w drodze do Euro*, Warszawa 2008, s. 94-95.

¹³ *Bankowość na świecie i w Polsce. Stan obecny i tendencje rozwojowe*, red. L. Oręziak, B. Pietrzak, Warszawa 2001, s. 94-206.

gii polityki pieniężnej na lata 1999–2003, przyjętej w październiku 1998 r. za główny cel polityki pieniężnej uznano doprowadzenie do obniżenia stopy inflacji do poziomu 4% do 2003 r. Do najważniejszych przyczyn przyjęcia strategii BCI należały: narastająca niestabilność relacji wiążących zmiany podaży pieniądza z poziomem cen oraz przekonanie o skuteczności strategii BCI w dokończeniu procesu dezinflacji. Z perspektywy 2004 r. należy stwierdzić, że cel nadrzędny NBP, tj. obniżenie poziomu inflacji do 4% został już osiągnięty w roku 2002.

Wykres: Wskaźnik cen towarów i usług nabywanych przez ludność (poprzedni rok = 100)



Źródło: <http://www.nbp.pl/Publikacje/Historia/rzut.pdf>.

W 2003 r. Rada Polityki Pieniężnej przyjęła *Strategię polityki pieniężnej po 2003 r.*, w której potwierdzono słuszność strategii BCI nawet po zakończeniu procesu dezinflacji. Zadaniem władz monetarnych jest utrzymywanie inflacji na odpowiednio niskim poziomie oraz koncentracja na działaniach niezbędnych do włączenia Polski do strefy Euro w najbliższej przyszłości¹⁴.

Rola Narodowego Banku Polskiego w procesie integracji europejskiej

Jednym z najważniejszych celów Polski w ostatnich latach było przystąpienie do Unii Europejskiej. W intensywnych pracach na rzecz uzyskania członkostwa aktywnie uczestniczył również Narodowy Bank Polski. Proces członkostwa w UE zapoczątkowało podpisanie w grudniu 1991 r. Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. W układzie wskazano, że jednym z warunków dalszej integracji jest zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa w zakresie prawa bankowego do standardów Unii Europejskiej. Na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. zostały określone warunki członkostwa dla państw kandydujących, które dotyczyły m.in. osiągnięcia stabilności instytucji gwarantujących porządek demokratyczny, ugruntowania gospodarki rynkowej, osiągnięcia potencjału pozwalającego sprostać konkurencji państw Unii oraz spełnienia określonych norm regulacyjnych. W kwietniu 1994 r. Polska złożyła formalny wniosek o przystąpienie do UE. Natomiast w wyniku decyzji podjętych na szczycie Unii Europejskiej, który odbył w grudniu 1997 r. w Luksemburgu, w marcu 1998 r. nastąpiło oficjalne rozpoczęcie negocjacji z państwami kandydującymi do członkostwa w UE. W latach 1998–1999 i 2000 r. dokonano rewizji polskiego prawa również w zakresie bankowości centralnej w celu

¹⁴ <http://www.nbp.pl/Publikacje/Historia/rzut.pdf>, s. 24 [dostęp z dn. 3 V 2009].

dostosowania go do standardów wspólnotowych. Narodowy Bank Polski jako centralny bank państwa uczestniczył i nadal uczestniczy w pracach odnoszących się pośrednio i bezpośrednio do zagadnień z zakresu bankowości¹⁵.

Strategicznym celem Polski stała się integracja z Unią Gospodarczą i Walutową, w związku z czym polityka NBP w latach 1999–2003 została zdominowana przez działania mające na celu spełnienie kryteriów traktatu z Maastricht (dotyczyły one m.in. stabilności cen, kursu walutowego, poziomu długookresowych stóp procentowych).

NBP stał się członkiem Europejskiego Systemu Banków Centralnych z dniem 1 V 2004 r. tzn. od momentu akcesu do Unii Europejskiej. Natomiast członkostwo w unii walutowej uzależnione jest od długookresowego spełnienia kryteriów konwergencji. Jeśli kryteria te zostaną spełnione, to dla zwykłych obywateli będzie to oznaczać „pożegnanie” z narodowym pieniądzem, natomiast dla NBP pełne uczestnictwo w ESBC oznacza rezygnację z samodzielnego prowadzenia polityki pieniężnej¹⁶.

Narodowy Bank Polski uczestniczył aktywnie na wszystkich płaszczyznach działań podejmowanych w zakresie integracji europejskiej: brał udział w negocjacjach, dostosowywał struktury i działalność banku centralnego do wymogów uznawanych w ESBC oraz przygotowywał sektor bankowy do standardów unijnych.

Podsumowanie

Współczesne funkcje banku centralnego, który jest bankiem banków, bankiem państwa i bankiem emisyjnym, ukształtowane zostały na poszczególnych etapach funkcjonowania i rozwoju bankowości centralnej. System socjalistyczny zakładał istotne ograniczenie roli centralnego banku państwa. Wszystkie jego działania podporządkowane były rządowi, a jego funkcje wynikały z założeń planu centralnego. W latach 80. i 90. XX w. nastąpiła przemiana i wiodące znaczenie zaczęto przypisywać zasadom gospodarki rynkowej. Po tych istotnych przeobrażeniach nastąpił wzrost znaczenia instytucji centralnego banku państwa. Wiąże się to z szeroko zarysowanymi zmianami w zakresie jego kompetencji i podstawowych funkcji, istotnym wpływem na rozwój gospodarki i coraz częściej podnoszoną kwestią niezależności w relacjach z innymi organami państwa. W chwili obecnej rola banku centralnego staje się coraz bardziej ponadnarodowa w związku z integracją wspólnotową. Szeroka współpraca pomiędzy bankami centralnymi poszczególnych państw europejskich znalazła swoje odzwierciedlenie w utworzeniu Unii Ekonomicznej i Monetarnej, Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Warto również zaznaczyć, że przystąpienie Polski do strefy Euro oznacza dla banku centralnego kolejne zmiany. Zmianie ulegnie cel i zadania NBP, zmienią się również kompetencje poszczególnych jego organów¹⁷.

¹⁵ A. Mikoś, *op. cit.*, s. 139–140.

¹⁶ http://www.nbp.pl/publikacje/O_Euro/korzysci_euro_2004.pdf [dostęp z dn. 3 V 2009].

¹⁷ A. Mikoś, *op. cit.*, s. 163–168.