ZBIGNIEW LANDAU
(Warszawa)

SEKTOR PAŃSTWOWY W BANKOWOŚCI DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Kolejne gabinety Drugiej Rzeczypospolitej — za wyjątkiem rządów Jędrzeja Moraczewskiego i Felicjana Sławoja Składkowskiego — hołdowały zasadom gospodarki wolnorynkowej, przy której ekonomiczna rola państwa sprowadzała się do tworzenia określonych ram gospodarowania; równocześnie jednak państwo nie powinno zajmować się bezpośrednio działalnością gospodarczą, która zastrzeżona była dla sektora prywatnego. Te reguły nie były jednak w Polsce w pełni przestrzegane. Na ogół kolejne rządy w mniejszym lub większym stopniu realizowały koncepcje gospodarki etatystycznej. Wynikało to jednak przede wszystkim z nacisku okoliczności, które zmuszały rządy do podejmowania działań gospodarczych, które z określonych przyczyn nie interesowały polskiego i zagranicznego kapitału prywatnego.

Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości państwo polskie przejęło założony przez okupantów niemieckich w Królestwie Polskim bank emisyjny — Polską Krajową Kasę Pożyczkową; obok niej w Galicji funkcjonowały trzy banki publiczne, przy czym trudno byłoby je jednoznacznie zaliczyć do sektora państwowego. Postępująca powoli odbudowa gospodarcza kraju dokonywana w okresie inflacji powodowała, że zaczęły bardzo licznie powstawać banki prywatne, które na ogół oparte były na bardzo skromnych podstawach kapitałowych; obok nich działały przedwojenne banki prywatne, ale te w okresie wojny i rewolucji bolszewickiej poniosły znaczne straty. W latach 1918—1923 liczba banków zwiększyła się z 28 do 111[1]. Mimo to rząd uznał istniejący stan bankowości za niezadowalający i dlatego w 1919 r. powołał do życia dwie własne instytucje kredytowe — Państwowy Bank Rolny i Pocztową Kasę Oszczędności. Nie rozwinęły one jednak aktywniejszej działalności , gdyż utrudniała ją inflacja. W wyniku udzielania przez znaczną część instytucji kredytowych niezwaloryzowanych kredytów, szybko malały własne środki banków. W efekcie głównym źródłem kredytów stawała się PKKP, która udzielała ich z inflacyjnej emisji marek polskich. Gdy w końcu grudnia 1919 r. prywatne instytucje kredytowe udzieliły 79% ogółu kredytów, to w następnych

[1] Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. 1: *1918—1923*, Warszawa 1967, s. 296.

http://rcin.org.pl

latach wielkość ta stopniowo malała, aby w końcu grudnia 1923 r. spaść do zaledwie 29%[2]. Oznaczało to wzrost znaczenia sektora państwowego w bankowości, mimo że nie było to celem gospodarczej polityki państwa. Łatwo to zrozumieć, jeżeli przypomnimy, że kapitały własne banków prywatnych (przy przyjęciu 1919 za 100%) spadły w 1923 r. do 1,7%, a fundusze obce ulokowane w tych instytucjach do 57%[3].

Przejście inflacji umiarkowanej, w lecie 1923 r., w hiperinflację jeszcze bardziej ograniczyło działalność kredytową bankowości prywatnej, która starała się przede wszystkim uchronić zachowane jeszcze aktywa przed dalszą ich deprecjacją; stąd uciekała od udzielania pożyczek, starając się lokować kapitały w nieruchomościach, dewizach i obcych walutach, akcjach przedsiębiorstw itp. Główne dochody znacznej części małych prywatnych instytucji bankowych pochodziły wówczas przede wszystkim z różnych nielegalnych operacji walutowych. Praktycznie więc rządowy bank emisyjny stawał się jedynym liczącym się kredytodawcą. Stąd też jego rola na rynku kredytowym była coraz istotniejsza, co oznaczało wzrost roli państwa w tym sektorze gospodarki. Bank bowiem mógł prowadzić określoną politykę finansowania różnych działów gospodarki narodowej, zasilania funduszami różnych grup banków itd.

Podjęcie przez premiera i ministra skarbu Władysława Grabskiego reform skarbowych i walutowych na początku 1924 r. spowodowało wypracowanie nowej strategii dotyczącej bankowości. Premier stanął na stanowisku, że nowy bank emisyjny winien być prywatną spółką akcyjną, a nie bankiem państwowym, gdyż to zapewni większą stabilność wprowadzanej nowej waluty — złotego. Dlatego też w tej formie zorganizował Bank Polski S.A., który przejął zadanie równocześnie zlikwidowanej Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej. Premier starał się przy tym, aby skład władz nowej instytucji emisyjnej maksymalnie zabezpieczał interesy państwa, ale napotkał tu na kontrakcję ze strony zorganizowanych sfer wielkiego przemysłu i ziemiaństwa, które, wbrew wcześniejszym uzgodnieniom, przeforsowały do Rady Banku Polskiego kilka osób na miejsca zastrzeżone dla ludzi wytypowanych przez W. Grabskiego.

W tym stanie rzeczy można było więc wnosić, że premier był zwolennikiem rozwijania bankowości prywatnej, a nie państwowej, szczególnie że należał do zwolenników liberalnej szkoły w ekonomii. Tymczasem podjął w 1924 r. decyzję o połączeniu trzech publicznych banków galicyjskich (Polskiego Banku Krajowego, Państwowego Banku Odbudowy i Zakładu Kredytowego Miast Małopolskich) w jeden nowy bank państwowy — Bank Gospodarstwa Krajowego. Jego zadaniem miało być kredytowanie i obsługa finansowa zarówno sektora publicznego, jak i przedsiębiorstw prywatnych. Grabski równocześnie ożywił działalność Pocztowej Kasy Oszczędności i Państwowego Banku Rolnego. A przy tym zdecydowanie wypowiadał się przeciwko etatyzacji gospoda-

[2] T. Buczkowski, H. Nowak, *Rozwój kredytu w latach 1918—1928*, w: *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej*, t. 2, Poznań 1929, s. 120.

[3] Ibid., s. 165.

http://rcin.org.pl

rki krajowej, ale wyłączył z tego bankowość. Wiązało się to przede wszystkim ze słabością prywatnego aparatu kredytowego, który wyszedł z inflacji zdezorganizowany i pozbawiony kapitałów.

Działania Grabskiego były uzasadnione niezwykle trudną sytuacją banków prywatnych, które wymagały znacznej pomocy ze strony rządu. W istniejącej sytuacji państwo musiało więc zapełnić istniejącą lukę, gdyż bez sprawnego aparatu kredytowego nie istniała możliwość zapewnienia w miarę szybkiego rozwijania gospodarki kraju.

W dniu 31 XII 1924 r. prywatne banki akcyjne wykazywały sumę bilansową — 826 mln zł, Bank Polski S.A. — 751 mln zł, a banki państwowe — 327 mln zł[4]. Oznaczało to, że prywatne banki akcyjne bezpośrednio po wprowadzeniu złotego odzyskały swą czołową rolę na rynku. W 1925 r. sytuacja uległa zasadniczej zmianie, co szczególnie ostro wystąpiło po załamaniu się kursu złotego w lecie tego roku. W początkach września rozpoczął się gwałtowny run na kasy bankowe, spowodowane przez spadek wartości złotego i związanymi z tym obawami wkładców przed nawrotami inflacji. Rząd nie mógł więc pozostać bezczynny, gdyż załamanie jednego banku mogło spowodować reakcję łańcuchową — wycofywanie wkładów z kolejnych instytucji, ich niewypłacalność i w rezultacie bankructwo. Groziło to dezorganizacją całego polskiego systemu bankowego i kredytowego. I to właśnie zmusiło rząd do podjęcia aktywnej działalności nastawionej na udzielanie pomocy finansowej największym polskim bankom prywatnym. Celowi temu miało służyć utworzenie ze środków państwowych w 1925 r. Funduszu Pomocy Instytucjom Kredytowym, który miał umożliwić ich sanację i przeciwdziałać załamaniu większych banków. Drobne instytucje kredytowe zostały wyłączone z zakresu działania Funduszu, co miało na celu uporządkowanie rynku kredytowego poprzez wyeliminowanie z niego słabszych partnerów. Był to więc znów etatyzm wynikający nie z koncepcji teoretycznych, ale wymuszony na rządzie przez istniejącą niekorzystną sytuację gospodarczą. Mimo udzielanej przez państwo bardzo znacznej pomocy finansowej, sumy bilansowe banków prywatnych zmalały w końcu 1925 r., w porównaniu ze stanem z 30 czerwca tego roku, o 32%[5]. Równocześnie sumy bilansowe trzech banków państwowych (BGK, PKO, PBR) wzrosły w 1925 r. prawie o 100%, t.zn. z 327 mln zł do 747 mln zł. Wynikało to z większego zaufania wkładców do dokonywania lokat i wkładów w instytucjach państwowych, za których bezpieczeństwo gwarantowało państwo, niż do prywatnych instytucji kredytowych, w których istniało większe ryzyko utraty wkładów, co naocznie udowodniły bankructwa niektórych banków prywatnych, np. Banku Przemysłowców Radomskich, Domu Bankowego S. Natanson i Synowie, ustalenie nadzoru sądowego nad Bankiem dla Handlu i Przemysłu w Warszawie, Warszawskim Bankiem Zjednoczonym, Polskim Bankiem Handlowym w Poznaniu, Bankiem Polskich

[4] „Rocznik Statystyki RP 1924", s. 143, 147—155; 1925/26, s. 307.
[5] „Rocznik Statystyki RP 1925/26", s. 308.

http://rcin.org.pl

Kupców i Przemysłowców Chrześcijańskich w Łodzi, zawieszenie wypłat przez Bank M. Stadthagen w Bydgoszczy oraz Bank Przemysłowców w Poznaniu[6]. Trudno się więc dziwić, że powodowało to rosnące zaniepokojenie wkładców, którzy w tej sytuacji przenosili swe pieniądze do banków państwowych, nawet jeżeli oznaczało to otrzymywanie niższego oprocentowania.

Okres dobrej koniunktury gospodarczej 1926—29 pozwolił bankowości prywatnej na złapanie oddechu i poprawę wyników, szczególnie, że banki państwowe w tym okresie starały się nie stwarzać konkurencji dla bankowości prywatnej i wycofywały się z pewnych działań, które zagwarantowano prywatnym instytucjom kredytowym. W tym okresie realizowano bowiem koncepcję, którą dość lapidarnie ujął prezes Banku Gospodarstwa Krajowego — Roman Górecki, który twierdził, że zadaniem państwa jest „stworzenie warunków rozwoju dla inicjatywy prywatnej, a do bezpośredniej ingerencji organów państwowych tylko tam, gdzie inicjatywa prywatna zawodzi, względnie gdzie momenty natury ogólnopaństwowej tego się domagają"[7].

W latach 1926—29 sumy bilansowe banków prywatnych wzrosły do 2137 mln zł, Banku Polskiego do 2256 mln zł, ale trzech banków państwowych aż do 2802 mln zł[8]. Oznaczało to uzyskanie przez zetatyzowane instytucje kredytowe zdecydowanej przewagi, a trzeba przypomnieć, że dokonało się to w okresie dobrej koniunktury, gdy rząd świadomie dawał pewne „fory" bankom prywatnym. W 1928 r. instytucje państwowe np. zaprzestały udzielania kredytów indywidualnym przedsiębiorcom, ale i to nie ograniczyło ekspansji banków państwowych, których rola była szczególnie duża w dziedzinie kredytów długoterminowych, koncentrujących się przede wszystkim w Banku Gospodarstwa Krajowego i Państwowym Banku Rolnym.

I w tym przypadku rząd dążył do zapewnienia prywatnej bankowości swobody działania, ograniczając okresowo emisję listów zastawnych przez podległe sobie instytucje, aby umożliwić plasowanie ich przez Towarzystwa Kredytowe Ziemskie, Towarzystwa Kredytowe Miejskie i Towarzystwo Kredytowe Przemysłu Polskiego. Na posiedzeniu Rady Nadzorczej Banku Gospodarstwa Krajowego jego prezes Roman Górecki odczytał pismo ministra skarbu Gabriela Czechowicza, „który zaleca [...] ześrodkowanie działalności instytucji [BGK] w dziedzinie kredytów komunalnych, natomiast w dziedzinie kredytu hipotecznego tak na dobra ziemskie, jak i nieruchomości miejskie dać pole instytucjom prywatnym"[9]. Podobnie na posiedzeniu Rady Nadzorczej BGK 29 III 1928 r. dyrektor Leon Barański mówił, że „tendencją Ministerstwa Skarbu jest wznowienie działalności instytucji emisyjnych prywatnych, w szcze-

[6] „Wiadomości Banku Polskiego" 1925, s. 80; „Die Bank" 1926, s. 417.

[7] R. Górecki, *Banki państwowe*, w: *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918—1928*, Kraków 1928, s. 1119.

[8] Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. 2: *1924—1929*, Warszawa 1971, s. 239.

[9] Protokół nr 2 z posiedzenia Rady Nadzorczej BKG z 16 i 18 sierpnia 1927, AAN, zespół BGK t. 5, k. 8.

http://rcin.org.pl

gólności dla obsłużenia rolnictwa i idzie o to, aby obligo to przerzucić z Banku Gospodarstwa Krajowego na towarzystwa kredytowe ziemskie, czy ziemstwa"[10]. Na tymże posiedzeniu Stefan Starzyński stwierdzał, że „nie może bowiem instytucja państwowa wytwarzać konkurencji instytucjom prywatnym. Tam gdzie kapitał prywatny da sam sobie radę, BGK się wycofuje"[11]. Ale mimo to na rynku dominowały emisje listów zastawnych i obligacji banków państwowych, które cieszyły się większym zaufaniem, gdyż zabezpieczone były dodatkowymi gwarancjami państwa. Banki państwowe, dysponując dużymi kapitałami, były też w stanie skutecznie dbać o zapewnienie stałego kursu giełdowego swych emisji; skupywały bowiem nadmiar papierów, gdy ich zbyt duża podaż na giełdzie groziła spadkiem notowań giełdowych. Możliwości prywatnych instytucji były znacznie mniejsze i dlatego też na ogół kursy giełdowe długoterminowych papierów instytucji rządowych miały wyższe notowania giełdowe niż analogicznych papierów wartościowych pochodzących z emisji prywatnych instytucji kredytu długoterminowego. Na przykład w 1928 r. listy zastawne Towarzystw Kredytowych Ziemskich na giełdzie w Warszawie były notowane po kursie 53—69%, a listy zastawne Banku Gospodarstwa Krajowego i Państwowego Banku Rolnego — po 94%, odpowiednio w 1929 r. — 47-68% i 94%[12].

W połowie 1929 r. wzrosła presja władz państwowych na ściślejsze uzależnienie od siebie Banku Polskiego[13]. Łączyło się to z wygaśnięciem pięcioletniej kadencji dotychczasowego prezesa Stanisława Karpińskiego, który dbał o zapewnienie Bankowi pełnej niezależności od rządu i m.in. sprzeciwił się premierowi W. Grabskiemu, gdy ten domagał się na jesieni 1925 r. prowadzenia przez Bank Polski akcji interwencyjnej na rzecz podtrzymania na giełdach zagranicznych kursu złotego. Podobnie w kwietniu 1929 r. wiceprezes Banku Polskiego Feliks Młynarski, wbrew sugestiom rządu, doprowadził do podwyższenia stopy dyskontowej przez ten Bank. Ten ostatni krok wywołał nieukrywaną irytację władz. Premier Kazimierz Świtalski wezwał Młynarskiego i oświadczył mu, że: „w przyszłości takie ignorowanie woli rządu nie powinno się powtórzyć"[14]. Dało to asumpt władzom państwowym do podjęcia starań o przejęcie kontroli nad bankiem emisyjnym. W dniu 8 VI 1929 r. Józef Piłsudski na spotkaniu z prezydentem Ignacym Mościckim i kierownikiem Ministerstwa Skarbu Ignacym Matuszewskim stwierdził m.in., że należy „postarać się o to, ażeby obsada Banku Polskiego była zrobiona tak, byśmy byli tych ludzi, stojących na kierowniczych stanowiskach pewni, że prowadzą politykę w interesie rządu, a nie że będą ją prowadzić po linii interesów samego

[10] Protokół nr 5 z posiedzenia Rady Nadzorczej BGK z 29 marca 1929 r. AAN, zespół BGK t. 7, k. 9.

[11] Ibid., k. 10.

[12] „Mały Rocznik Statystyczny 1939", s. 237.

[13] Szerzej zob. Z. Landau, *Rząd a Bank Polski w latach 1924—1939*, „Materiały i Studia NBP. Zakład Naukowo-Badawczy Bankowości i Pieniądza" 28, 1992.

[14] F. Młynarski, *Wspomnienia*, Warszawa 1971, s. 336.

http://rcin.org.pl

banku"[15]. Był to pierwszy sygnał, że rząd zmierza do faktycznego uzależnienia Banku Polskiego, chociaż jego struktura prawna i skład udziałowców nie upoważniały do takich działań.

Do zagadnienia tego J. Piłsudski powrócił pownownie w październiku 1929 r. Jak notował jego rozmówca: „nakreślił tendencję, by coraz bardziej starać się uzależniać Bank Polski od rządu"[16], a dalej konstatował, że gdy wygaśnie trzyletnia kadencja zagranicznego doradcy finansowego rządu — Amerykanina Charlesa Deweya, narzuconego Polsce w październiku 1927 r. przy zaciąganiu międzynarodowej pożyczki stabilizacyjnej i akceptowaniu związanego z nią planu stabilizacyjnego — należy „stoczyć wtenczas wojnę o większe uzależnienie Banku Polskiego od rządu wbrew tendencjom amerykańskim"[17]. Postulat J. Piłsudskiego wykonano, mianując na wakujące stanowisko prezesa Banku byłego ambasadora RP w Waszyngtonie, Władysława Wróblewskiego, który na bankowości zupełnie się nie znał, co uzależniało go całkowicie od ministra skarbu i swych doradców. Później wiceprezesem Banku mianowano brata J. Piłsudskiego — Jana, który też nigdy nie był związany z problematyką bankową. Jeden z wpływowych dyrektorów banku centralnego, Zygmunt Karpiński pisał we wspomnieniach, że nowy prezes: „nie występując w ważnych sprawach Banku z samodzielnością poglądów; stał się raczej wykonawcą życzeń rządu i ministra skarbu"[18]. Tym samym Bank stał się de facto częścią zetatyzowanego sektora bankowego, mimo że formalnie nadal był spółką akcyjną, w której kapitale udział państwa był znikomy. Uzależnienie dokonane więc zostało nie poprzez zapewnienie rządowi posiadania kontrolnego pakietu akcji, a poprzez mianowanie powolnego rządowi prezesa. Rola Rady Banku nie została formalnie uszczuplona, ale reprezentowane w niej sfery gospodarcze nie były zainteresowane w podejmowaniu frontalnej konfrontacji z władzami państwowymi, gdyż były tu stroną zdecydowanie słabszą. Słaby polski kapitał prywatny musiał podporządkować się politycznej przewadze obozu sanacyjnego. Można zaryzykować hipotezę, że uzależnienie Banku Polskiego miało przede wszystkim na celu zneutralizowanie istnienia ośrodka władzy gospodarczej niezależnego od piłsudczyków. Mniejsze znaczenie przywiązywałbym do samej gospodarczej roli Banku, gdyż w 1929 r. sytuacja gospodarcza kraju kształtowała się korzystnie; banki państwowe w pełni były w stanie realizować wytyczne rządowej polityki kredytowej, a tym samym uzależnienie banku emisyjnego nie stanowiło żadnej konieczności ekonomicznej. Było natomiast ważne z punktu widzenia politycznego w okresie budowy autorytarnego systemu władzy.

Okres dobrej koniunktury lat 1926—1929 doprowadził więc z jednej strony do stosunkowo dynamicznego i silnego rozwoju prywatnego sektora bankowego, a równocześnie — mimo to — w coraz większym stopniu na rynku

[15] K. Świtalski, *Diariusz 1919—1935*, Warszawa 1992, s. 458.
[16] Ibid., s. 509.
[17] Ibid.
[18] Z. Karpiński, *Bank Polski 1924—1939*, Warszawa 1958, s. 210.

http://rcin.org.pl

kredytowym zaczynała dominować grupa banków państwowych, które rozwijały się przede wszystkim dzięki dużemu zaufaniu wkładców i cichemu poparciu władz państwowych, które zapewniły swoim bankom zwolnienie z wielu zasadniczych podatków, nie wymagały osiągania przez nie zysków, lokowały w nich wolne środki i prowadziły wszystkie rachunki, m.in. jednostek sfery budżetowej. Jednak zasadnicze znaczenie dla rozwoju banków państwowych miało bezpieczeństwo wkładów. Odnosiło się to szczególnie do drobnych ciułaczy lokujących oszczędności w PKO, czy większych wkładców wiążących się z BGK i PBR. Banki prywatne nie były w stanie przełamać tego trendu. Istotne znaczenie dla kształtowania się zetatyzowanego systemu bankowego miało też uzależnienie personalne Banku Polskiego od sfer rządowych.

Wybuch wielkiego kryzysu gospodarczego zaskoczył nie tylko władze polskie, ale też większość ekonomistów na całym świecie. Dlatego nie istniał żaden program gospodarczy nastawiony na zmniejszenie dolegliwości załamania koniunktury, które w Polsce zaczęło się na jesieni 1929 r. i trwało w przemyśle do 1933 r., a w rolnictwie o dwa lata dłużej. W związku z dalszym pogarszaniem się sytuacji wsi i rolnictwa w latach 1933—35, tempo ożywienia w przemyśle było bardzo ograniczone. Wieś prawie bowiem nie zakupywała artykułów fabrycznych, a żyło tam około 70% ludności. Całościowy program antykryzysowy został zastąpiony ogłoszeniem konieczności obrony za wszelką cenę stałości kursu złotego, mimo że większość krajów (w tym wszystkie dłużnicze, do których zaliczała się Polska) odeszły od tej polityki, starając się przede wszystkim wpływać, poprzez aktywną politykę pieniężną, na aktywizację produkcji i usług. W tym stanie rzeczy początkowo nie istniała również żadna polityka nastawiona na ochronę bankowości, która odczuła kryzys niezwykle silnie, co wynikało z odbierania wkładów przez krajowców, ze szczególnie gwałtownego wycofywania lokat i kredytów przez kapitał zagraniczny, z trudności występujących przy egzekwowaniu spłat wcześniej udzielonych kredytów, jak też z problemów powstających przy upłynnianiu posiadanych papierów wartościowych, których kursy giełdowe uległy niezwykle głębokiemu załamaniu. Tym samym wiele banków z jednej strony musiało dokonywać znacznie większych wypłat, niż normalnie w okresie dobrej koniunktury, a z drugiej - równocześnie dysponowało coraz mniejszym zasobem płynnych środków. Groziło to niewypłacalnością i bankructwem.

Tempo wycofywania lokat i wkładów z banków prywatnych i państwowych najlepiej ilustrują dane statystyczne, chociaż istnieją bardzo znaczne różnice między różnymi źródłami[19]. Według danych Związku Banków w Polsce wkłady w bankach prywatnych między 1930 a 1935 r. spadły o 54%, gdy w państwowych instytucjach kredytowych wzrosły o 52%[20]. Główną przyczyną tak zasadniczo odmiennej sytuacji było zachwianie się i upadłość w 1931 r. kilku

[19] Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. 3: *1930—1935*, Warszawa 1982, s. 288.

[20] *Sprawozdanie Związku Banków w Polsce za r. 1935*, s. 9.

http://rcin.org.pl

prywatnych banków krajowych, w tym Polskiego Banku Przemysłowego, Banku Handlowego w Łodzi, Banku M. Stadthagena w Bydgoszczy. Mimo że wszystkie miały charakter lokalny, wywołało to pewne zaniepokojenie u wkładców w całym kraju. Uległo ono ostremu pogłębieniu w momencie, gdy w początkach maja t.r. zachwiał się, należący do Rotschildów, wielki Austriacki Zakład Kredytowy i związany z nim Amstelbank. Na proces przyśpieszania wycofywania pieniędzy z banków prywatnych i częściowo lokowania ich w państwowych wpłynęło też załamanie się w czerwcu 1931 r. kilku banków w Niemczech, a następnie dewaluacja funta sterlinga przeprowadzona w Wielkiej Brytanii.

W końcu 1935 r. w prywatnych instytucjach kredytowych wkłady wynosiły 507 mln zł, gdy w państwowych 1976 mln zł. Zmieniły się też sumy bilansowe poszczególnych grup banków — w prywatnych w latach 1929—35 spadły o 37%, w Banku Polskim o 20%, a w państwowych wzrosły — w BGK o 27%, w PBR o 14%, a w PKO o 101%[21]. Oczywiście odbijało się to na poziomie udzielanych kredytów krótkoterminowych. Gdy przeciętnie poziom tych pożyczek w bankowości polskiej w latach 1929—35 spadł o 26%, to w bankach prywatnych aż o 57%, w państwowych o 10%, a w Banku Polskim wzrósł o 11%[22]. Ujmując te dane w innym przekroju zobaczymy, że w 1929 r. banki prywatne udzieliły 49,6% ogólnej sumy kredytów krótkoterminowych, a w 1935 r. już tylko 28,6%, przy czym coraz większą rolę w działalności kredytowej prywatnych instytucji odgrywało redyskonto w Banku Polskim[23]. Wszystkie przytoczone dane świadczą o szybkim przesuwaniu się źródeł kredytu krótkoterminowego ze sfery prywatnej do publicznej. W jeszcze wyższym stopniu wystąpiło to w dziedzinie kredytu długoterminowego. W grudniu 1935 r. 96% kredytów długoterminowych udzielanych było przez banki państwowe, a tylko 4% przez prywatne[24].

Dla pełności obrazu trzeba też zanalizować wpływ pomocy udzielanej przez państwo prywatnym instytucjom kredytowym na stopień ich samodzielności. Według obliczeń Ministerstwa Skarbu w okresie największego wycofywania wkładów i kredytów w latach 1931—1933, banki prywatne straciły 588 mln zł wkładów krajowych i 330 mln zł kredytów zagranicznych[25]. Z pomocą przyszło im państwo. Rząd obawiał się bowiem załamania całego systemu bankowego, gdyby bankructwa objęły poważne banki prywatne. Minister skarbu pisał we wniosku skierowanym do Komitetu Ekonomicznego Ministrów: „Zaznaczyć tu należy, że pomoc okazywana ze strony państwa prywatnym instytucjom

[21] „Mały Rocznik Statystyczny 1936", s. 137, 141—2, 144, 146.

[22] „Mały Rocznik Statystyczny 1937", s. 203.

[23] T. Sołowij, *Rynek pieniężny i stopa procentowa w Polsce*, Warszawa 1939, s. 99.

[24] M. Breit, *Koniunkturalny rozwój kredytu długoterminowego w Polsce*, „Prace Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen" 1, 1935, s. 95.

[25] Uzasadnienie do ściśle tajnego wniosku ministra skarbu na Komitet Ekonomiczny Ministrów w sprawie rozrachunku pomiędzy Skarbem Państwa a Banca Commerciale Italiana w Mediolanie oraz Bankiem Handlowym w Warszawie z 12 lutego 1935, AAN, zespół KEM t. 1258.

http://rcin.org.pl

kredytowym jest konieczna nie tylko ze względu na podtrzymywanie bankowości prywatnej, lecz konieczność jej podyktowana jest również innymi względami natury znacznie ogólniejszej. Chodzi bowiem o utrzymanie spokoju na całym rynku kredytowym i utrzymanie w całości naszej struktury kredytowej. Poważniejsze zachwianie się bankowości prywatnej w swych skutkach może spowodować nieobliczalne wprost konsekwencje dla całego aparatu kredytowego wraz z państwowymi i społecznymi instytucjami kredytowymi"[26].

W tej sytuacji rząd czuł się zmuszony do uruchomienia akcji sanacyjnej banków prywatnych, w pewnym stopniu podobnej do przeprowadzonej w 1925 r. Równocześnie w części środowisk piłsudczykowskich kwestionowano celowość sztucznego podtrzymywania prywatnych instytucji kredytowych, które zdaniem etatystów funkcjonowały już tylko dzięki kredytom redyskontowym z Banku Polskiego; uważano więc, że banki te są tworem sztucznym i bez większej straty dla gospodarki ich zadania mógłby bezpośrednio wykonywać bank centralny[27].

Pierwsza ustawa o pomocy dla prywatnych instytucji kredytowych wydana została 17 III 1931 r.[28] W krótkim czasie okazało się, że przewidywane na ten cel 20 mln stanowią kroplę w morzu rzeczywistych potrzeb. Dlatego 27 X 1932 r. wyszło nowe rozporządzenie prezydenta RP regulujące tryb udzielania pomocy i wielkość środków finansowych przeznaczonych na ten cel[29]. Dało ono rządowi prawa do przejmowania części akcji instytucji, którym udzielano pomocy finansowej; stanowiło to istotną różnicę w porównaniu z rozwiązaniami stosowanymi w 1925 r. Łącznie na sanację bankowości w latach 1931—1935 rząd musiał przeznaczyć 158 mln zł.

Prowadzona akcja doprowadziła m.in. do uzależnienia od państwa dwóch największych banków prywatnych, przy czym Bank Związku Spółek Zarobkowych w Poznaniu S.A. został uzależniony bezpośrednio, a Bank Handlowy w Warszawie S.A. — pośrednio. W pierwszym przypadku państwo, w zamian za udzielenie znacznej pomocy finansowej, przejęło 78% akcji[30], co dawało pełną kontrolę nad funkcjonowaniem tego Banku. W Banku Handlowym — prawdopodobnie w obawie przed zarzucaniem rządowi prowadzenia nazbyt etatystycznej działalności w sferze kredytowej — uzależnienie polegało na tym, że Fundusz Pomocy Instytucjom Kredytowym udzielił pożyczek grupie wielkopolskich i pomorskich cukrowni i gorzelni, za które nabyły one część akcji Banku Handlowego. Ten skomplikowany układ dawał jednak rządowi wgląd w działalność tego Banku, który musiał liczyć się ze zdaniem uzależnionych od państwa akcjonariuszy. Prawdopodobnie rząd zapewnił sobie wpływ i na inne

[26] Uzasadnienie...

[27] *Szturm etatystów na banki polskie*, „Gazeta Bankowa" 17—18, 1933, s. 397—399.

[28] DURP, 36, 1931, poz. 271.

[29] DURP 94, 1932, poz. 815.

[30] *Sprawozdanie komisji do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1939, s. 193.

http://rcin.org.pl

szanowane instytucje kredytowe, ale nie dysponujemy na ten temat żadnymi wiarygodnymi przekazami[31].

Gdybyśmy jednak przy szacowaniu wielkości sum bilansowych, wkładów i kredytów banków państwowych i prywatnych wprowadzili odpowiednie poprawki, dotyczące pośrednio i bezpośrednio zależnych od państwa banków, to okazałoby się, że zakres etatyzacji sfery bankowej i kredytowej był znacznie większy niż mogłoby się to wydawać tylko na podstawie tradycyjnej klasyfikacji, zaliczającej do banków państwowych wyłącznie BGK, PKO, PBR. W rzeczywistości w końcu lat trzydziestych sektor państwowy obejmował też Bank Polski, Bank Związku Spółek Zarobkowych i częściowo Bank Handlowy w Warszawie oraz założony w celu oddłużania rolnictwa — Bank Akceptacyjny.

Poprawa koniunktury gospodarczej w Polsce w latach 1936—1939 odbiła się bezpośrednio również na sytuacji instytucji kredytowych. Obserwować można było szybki wzrost wkładów tak w sektorze prywatnym, jak i w publicznym. W stosunku do 1930 r., w pierwszym — poziom wkładów wynosił 92%, a w drugim — 204%[32]. Co nie mniej ważne, stopniowo zwiększał się udział banków prywatnych w całokształcie ulokowanych w systemie bankowym wkładów. Tu jednak dane są bardzo rozbieżne. Według informacji Banku Gospodarstwa Krajowego udział wkładów w bankach prywatnych w stosunku do wszystkich wkładów w systemie bankowym wynosił w 1936 r. — 17,9%, w 1937 r. — 18,4%, a w 1938 r. — 19,2%, gdy według danych Związku Banków w Polsce odpowiednio: 19,7%, 25,3% i 27,4%[33]. Mimo różnicy w wykazywanym tempie wzrostu, oba źródła zgodne były co do samego faktu, że udział wkładów w bankach prywatnych rósł. Nawet jednak, jeżeli przyjmiemy wyższe dane podawane przez Związek Banków w Polsce, to i tak okaże się, że rola instytucji prywatnych była dość ograniczona, a przecież do tej grupy zaliczano również banki już faktycznie uzależnione od państwa.

Podobnie szybko wzrastała suma bilansowa banków prywatnych, ale mimo to w 1938 r. wynosiła nadal zaledwie 60% stanu z 1929 r., gdy w BGK — 154%, w PBR — 125%, a w PKO — 244%[34]. Udział banków prywatnych w całokształcie udzielonych kredytów krótkoterminowych wynosił w 1938 r. w porównaniu z 1929 r. tylko 45%, gdy banków państwowych — 101%, a Banku Polskiego — 131%, ale równocześnie w latach 1935—1938 dynamika wzrostu udzielonych przez sektor prywatny pożyczek była dość duża i zbliżała się do wykazywanej przez pozostałe instytucje kredytowe (banki prywatne

[31] Szerzej na temat etatyzacji bankowości prywatnej zob. Z. Landau, *Etatyzacja polskiej bankowości prywatnej w II Rzeczypospolitej. Referat na konferencję naukową na temat Sektor bankowy w procesie transformacji systemowej*, Stara Wieś 1991.

[32] *Sprawozdanie Związku Banków Polskich za rok 1936*, s. 15; za rok 1937, s. 12; za rok 1938, s. 11.

[33] *Sprawozdanie Banku Gospodarstwa Krajowego za rok 1936*, s. 15; za rok 1937, s. 15, za rok 1938, s. 17. *Sprawozdanie Związku Banków w Polsce za rok 1936*, s. 15; za rok 1937, s. 15, za rok 1938, s. 17.

[34] „Mały Rocznik Statystyczny 1939", s. 213, 216—217, 219—221.

http://rcin.org.pl

— 105%, państwowe — 112%, Bank Polski — 118%)[35]. Wszystkie przytoczone dane wskazują na ciągle utrzymującą się słabość prywatnego sektora bankowego.

Istotne znaczenie dla oceny przebiegu etatyzacji instytucji kredytowych miała pozycja Banku Polskiego. Wspominaliśmy już, że mianowanie w 1929 r. na prezesa tej instytucji W. Wróblewskiego uzależniło ją w znacznym stopniu od Ministerstwa Skarbu. Proces ten uległ dalszemu pogłębieniu w latach nakręcania koniunktury. Wicepremier Eugeniusz Kwiatkowski spowodował mianowanie na prezesa Banku Polskiego Władysława Byrkę, gdyż chciał usunąć go z zajmowanego stanowiska przewodniczącego Komisji Budżetowej Sejmu. O tej nominacji pisał Aleksander Ivanka: „Jednym z posłów w Sejmie, do których należały sprawy skarbowe był Byrka, którego złośliwości Kwiatkowski najbardziej się obawiał. Aby więc go przykuć do swego rydwanu, mianował go prezesem Banku Polskiego i tak oczyścił sobie pole w Sejmie, choć nie pomógł Bankowi Polskiemu"[36]. Kwiatkowski, równocześnie z nominacją Byrki, ograniczył samodzielność banku centralnego w dwóch podstawowych kwestiach — polityki pieniężnej i stosunków z zagranicą, które znalazły się w gestii Ministerstwa Skarbu. O dokonanych zmianach tak pisał Ferdynand Zweig, jeden z najwybitniejszych ekonomistów polskich II Rzeczypospolitej: „Bank Polski stał się tylko podporządkowanym instrumentem Ministerstwa"[37]. Tam też zadecydowano o wprowadzeniu w kwietniu 1936 r. reglamentacji dewizowej w Polsce, przy czym Bank Polski nie miał na podejmowane decyzje żadnego wpływu.

Trzeba też przypomnieć, że o decydujący wpływ na Bank Polski walczyły między sobą tzw. grupa zamkowa, związana z Ignacym Mościckim i Eugeniuszem Kwiatkowskim, i grupa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, kierowana przez Edwarda Śmigłego-Rydza. Kontrowersje dotyczyły m.in. zasadniczych kwestii polityki pieniężnej. Kwiatkowski bronił tradycyjnych zasad polityki emisyjnej, gdy przedstawiciele wojska domagali się zmiany jej w kierunku rozpoczęcia emisji złotych bez pokrycia. Chcieli bowiem dzięki temu uzyskać środki na sfinansowanie programu modernizacji armii. Dyskusja toczyła się bez wpływu na nią Banku Polskiego, który był już tylko organem wykonawczym rządu, a wszelkie zasadnicze decyzje zapadały poza nim.

W ciągu 20 lat niepodległości dokonał się proces uzależnienia prawie całego aparatu bankowego od państwa; poza jego zasięgiem pozostały tylko banki prywatne, w których zasadniczą rolę odgrywał kapitał zagraniczny. Banki prywatne oparte na kapitale polskim można by wyliczyć na palcach jednej ręki. Cały proces etatyzacji dokonał się właściwie (z wyjątkiem dążenia do przejęcia kontroli przez obóz sanacyjny nad Bankiem Polskim) w sposób całkowicie

[35] W. Skrzywan, *Kapitalizacja i kredyt w Polsce*, „Polska Gospodarcza", 46, 1938, s. 1632; „Mały Rocznik Statystyczny 1939", s. 226—227.

[36] A. Ivanka, *Wspomnienia skarbowca 1927—1945*, Warszawa 1964, s. 287.

[37] F. Zweig, *Poland Between Two Wars, A Critical Study of Social and Economic Changes*, London 1944, s. 113.

http://rcin.org.pl

żywiołowy i sprzeczny z wyznawaną doktryną ekonomiczną. Rozwiązania narzucało życie. Wobec słabości polskiego kapitału prywatnego i słabego zainteresowania Polską ze strony kapitałów zagranicznych, państwo było jedyną instytucją, która była w stanie w okresach krytycznych przychodzić z pomocą bankom. Równocześnie państwowe instytucje bankowe budziły wśród wkładców znacznie większe zaufanie niż prywatne, stąd w trudnych okresach można było obserwować masowe przesuwanie się wkładów i lokat do sektora publicznego. W efekcie współdziałania obu czynników — nieufności wobec banków prywatnych i słabości polskiego kapitału prywatnego — państwo siłą rzeczy zajmowało coraz silniejszą pozycję w bankowości i na rynku kredytowym.

Rzecz bowiem w tym, że nie wystarczy zadekretowanie przywiązania do idei bankowości prywatnej. Aby banki te mogły samodzielnie funkcjonować i rozwijać się, potrzebne są ogromne kapitały. Jeżeli prywatni kapitaliści nimi nie dysponują, to banki początkowo utworzone jako prywatne, stopniowo i tak przejdą pod kontrolę państwa. Dotyczy to również banku centralnego. O jego prywatnym charakterze nie przesądzają bowiem przepisy prawne, statut czy nawet forma spółki akcyjnej, w której większość akcji znajduje się w posiadaniu osób prywatnych. Bank centralny pozostaje tak długo bankiem prywatnym, jak długo siła kapitału prywatnego zapewnia jego niezależność od państwa. Gdy kapitał ten okazuje się słaby — wówczas i niezależność banku emisyjnego staje się fikcją. Słabość kapitału prywatnego może wynikać zarówno z przesłanek ekonomicznych, jak i politycznych. Gdy następuje zbieg obu tych uwarunkowań, państwo uzyskuje decydujący wpływ na banki, poprzez które może sterować znaczną częścią całej gospodarki narodowej. Taki był przebieg wydarzeń w Drugiej Rzeczypospolitej.

http://rcin.org.pl