

JERZY WOLNIAK

POLSKI SYSTEM BANKOWY I KREDYTOWY
W OKRESIE DECENTRALIZACJI

Rok 1956 stanowi konwencjonalną granicę, od której powszechnie jest datowany nowy okres rozwoju polskiego systemu bankowego i kredytowego, dla którego w niniejszym opracowaniu przyjęto nazwę okresu decentralizacji¹. Tego rodzaju stanowisko wydaje się usprawiedliwiać okoliczność, iż rok 1956, mimo braku jeszcze wykrystalizowanych kierunków reformy systemu kredytowego, na odcinku praktyki kredytowej przyniósł pierwsze, częściowe wycofanie się banku ze stosowania niektórych instytucji systemu kredytowego poprzednio nadmiernie scentralizowanych², a jednocześnie był to okres, w którym rozpoczęła się szczególnie szeroka i ożywiona dyskusja na tematy teoretyczno-modelowe gospodarki planowej, obejmująca swym zasięgiem również problematykę systemu bankowego i kredytowego.

Podłoże tej dyskusji stanowiło silne odczucie braków nadmiernie scentralizowanego, administracyjnego zarządzania gospodarką, powodujących niedocenianie wagi finansowych wyników procesów gospodarczych lub też bardzo poważne trudności przy próbach ewentualnego uwzględniania kalkulacji finansowej w ramach tego typu zarządzania. W związku z tym jako główny problem wymagający rozwiązania wysunięto konieczność pogłębienia rachunku ekonomicznego i to zarówno na szczeblu programowych, jak i wykonawczych decyzji gospodarczych.

W ten sposób przedmiotem dyskusji stała się problematyka polityki pieniężnej państwa, rozumianej jako instrument pośredniego,

¹ Por. *Piętnaście lat rozwoju polskiego systemu bankowego i kredytowego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, nr 3.

² W ciągu 1956 r., mimo dalszego Obowiązkiwania odnośnych przepisów. NBP zaprzestał wyciągania praktycznych konsekwencji z podziału przedsiębiorstw na dobrze i źle pracujące.

planowego regulowania wzrostu gospodarczego, zastępujący w dość szerokim stopniu dotychczasową metodę bezpośredniego zarządzania. Centralnym punktem dyskusji stać więc się musiało zagadnienie rozwiązań instytucjonalnych, warunkujących podatność życia gospodarczego na bodźce polityki pieniężnej oraz zakresu, w jakim jest możliwe, bez naruszenia planowego charakteru gospodarki i przekreślenia płynących z niego korzyści, dopuszczenie do głosu, w miejsce bezpośrednich decyzji administracyjnych, pośrednich bodźców pieniężnych.

Na tym tle zainteresowanie dyskutantów skupiło się zrazu na zagadnieniu prawa wartości i jego znaczeniu dla gospodarki planowej jako podstawy rachunku ekonomicznego i regulatora działalności przedsiębiorstw³. Nie wnikając bliżej w szczegóły dyskusji, w ramach której ścierały się zresztą różnorodne poglądy i koncepcje, w tym miejscu chyba wystarczy zaakcentowanie ogólnych jej wyników.

Osiągnięto zgodność poglądów na dwóch odcinkach. Wszyscy dyskutanci uznali za nieodzowne rozszerzenie zakresu samodzielności przedsiębiorstw w podejmowaniu decyzji gospodarczych, dla których busolą powinno być prawo wartości, stanowiące oparcie dla pogłębionego rachunku ekonomicznego. Również chyba wszyscy wyrażali zgodny pogląd, że idące w tym kierunku reformy nie mogą podważyć planowego charakteru gospodarki, a więc że pewne kwantum podstawowych decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim decyzji programowych, musi być podejmowane w dotychczasowym trybie. Brak było natomiast zgody, w którym miejscu ma biec linia rozgraniczająca zdecentralizowaną sferę wpływu rachunku ekonomicznego od sfery decyzji scentralizowanych. Ostatecznie, przy wielu w obu kierunkach skrajnych poglądach, zwyciężyły koncepcje dające się określić jako umiarkowane i pośrednie. Przechodząc do przedstawienia praktycznych konsekwencji tych koncepcji konieczne jest podkreślenie, iż nie wydaje się, by wyniki omawianej dyskusji mogły być uważane za definitywne i niewzruszalne. Zagadnienie bowiem właściwego stosunku zakresu sfery scentralizowanej i zdecentralizowanej jest chyba możliwe do rozwiązania tylko w odniesieniu do danego aktualnego poziomu gospodarczego, postulowanych celów

³ Patrz prace zbiorowe: *Ekonomiści dyskutują o prawie wartości*, Warszawa 1957; *Dyskusja o polskim modelu gospodarczym*, Warszawa 1957; Z. Fedorowicz, *O prawie wartości i rozrachunku gospodarczym*, Warszawa 1957.

gospodarowania, istniejącej organizacji produkcji, wykształcenia i kultury społeczeństwa oraz szeregu innych zewnętrznych warunków, podobnie zmiennych jak wymienione na wstępie. Zmiany zachodzące w życiu gospodarczym i społecznym mogą więc i chyba będą powodowały stałe przesuwanie się zasięgu obu sfer. Jednakże, jeśli nawet wychodząc z tych przesłanek skłonni bylibyśmy przewidywać dalsze rozszerzanie decentralizacji⁴, wydaje się całkiem uzasadnione, iż w obecnej chwili zastosowano stosunkowo ograniczoną jej dawkę, gdyż większa mogłaby spowodować raptowny, a zatem szkodliwy wstrząs gospodarczy.

Wracając do głównego wątku naszych rozważań — w ramach przyjętego wariantu decentralizacji i rozszerzenia samodzielności przedsiębiorstw zgodzono się, iż funkcja prawa wartości jako regulatora działalności przedsiębiorstw będzie mogła być praktycznie realizowana wówczas, jeśli się dopuści możliwość uzależnienia wyborów i decyzji gospodarczych przedsiębiorstwa od zysków, związanych z jego działalnością. W ten sposób węzłowym zagadnieniem stały się od razu najważniejsze proporcje między zasięgiem scentralizowanego planu gospodarczego i jego mocy wiążącej a kierunkującym zasięgiem zysku. Nadto rysowała się konieczność pobudzenia zainteresowania przedsiębiorstw osiąganiem zysku oraz stworzenia takich warunków ich działalności, które umożliwiłyby gromadzenie zysków wynikających z prawidłowo stosowanego rachunku ekonomicznego. Kryła się w tym przede wszystkim sprawa właściwego kształtowania się kosztów produkcji, uzależniona między innymi od uporządkowania gospodarki środkami trwałymi przedsiębiorstw i powiązania jej rezultatów z ogólnymi wynikami ich działalności oraz nader skomplikowana sprawa korekty poziomu i relacji szeregu cen⁵.

Wszystkie te problemy rozwiązywano stopniowo, etapami, przy czym procesu tego do dzisiaj nie można uważać za zakończony. Jednakże już sama problematyka dyskusji i ogólnie dający się przewidzieć kierunek przyszłych reform gospodarczych pozwolił, bez czekania na ostateczne wykrystalizowanie się poszczególnych rozwiązań, na przystąpienie do reform systemu bankowego i kredytowego, mających na względzie przekształcenie ich stosownie do już wprowadzonych albo spodziewanych w najbliższym czasie zmian w systemie zarządzania gospodarczego. Charakterystyczne jest przy

⁴ Na przykład w wyniku wzrostu potencjału gospodarczego i udoskonalania metod gospodarowania.

⁵ Por. pracę zbiorową, *Spór o ceny*, Warszawa 1958.

tym, że system bankowy wykazał dużo mniejszą podatność na zmiany niż system kredytowy⁶. Związane jest to z okolicznością, iż w warunkach gospodarki planowej, nawet zdecentralizowanej, polityka pieniężno-kredytowa banków musi być podporządkowana wytyczonym przez plan zadaniom wzrostu gospodarczego. Z tego punktu widzenia wielość instytucji bankowych w zasadzie nie ułatwia, lecz przeciwnie — utrudnia jednolitą realizację zadań planowych⁷. Koncentracja kredytów krótkoterminowych w Narodowym Banku Polskim nie stoi przy tym w logicznej sprzeczności z ogólnym procesem decentralizacji.

W tych warunkach dokonane zmiany w systemie bankowym poddyktowane zostały koniecznością odciążenia NBP od nadmiaru drobnych spraw kredytowych oraz szczególnymi interesami ogólnogospodarczymi, przemawiającymi za częściowym reaktywowaniem banków branżowych.

Pierwszy argument wchodził w grę tylko odnośnie do bezpośredniego kredytowania gospodarki prywatnej⁸. Było to przyczyną przekształcania⁹ w 1958 r. Gminnych Kas Spółdzielczych w rolnicze i miejskie Spółdzielnie Oszczędnościowo-Pożyczkowe, posiadające własny związek i obsługujące drobniejsze potrzeby kredytowe gospodarki nieuspołecznionej. Drugi wzgląd zadecydował o przekazaniu¹⁰ do Banku Rolnego kredytowania przedsiębiorstw rolnych, co pozwoliło skupić w jednym banku krótko- i długoterminowe kredyty rolnictwa. W zamian za to NBP zapoczątkował kredytowanie i kontrolę inwestycji zdecentralizowanych¹¹, początkowo tylko przedsiębiorstw spółdzielczych i terenowych, a z czasem także i powiązanych z budżetem centralnym¹². Te ostatnie zmiany stworzyły właściwe pod-

⁶ Mimo wysuwanych projektów powrotu do koncepcji banków specjalnych dla poszczególnych działów gospodarki i przekształcenia NBP w bank pieniężny — patrz M. Orłowski, *O nowy system pieniężno-bankowy*, „Myśl Gospodarcza” 1957, nr 2.

⁷ Zwraca na to słusznie uwagę W. Jaworski, *Zarys rozwoju systemu kredytowego w Polsce Ludowej*, Warszawa 1958, s. 245 i n.

⁸ Rolnictwa indywidualnego oraz reaktywowanych szerzej w 1957 r. — prywatnego rzemiosła i przemysłu.

⁹ Ustawa z dnia 29 maja 1957 r., Dz. U. nr 31, poz. 136.

¹⁰ W oparciu o zarządzenie ministra finansów nr 69 z dnia 4 czerwca 1957 r.

¹¹ Zarządzenie ministra finansów z dnia 4 listopada 1957 r., M. P. nr 89, poz. 532.

¹² Zarządzenie ministra finansów z dnia 12 grudnia 1958 r., M. P. nr 100, poz. 548.

stawy organizacyjne do objęcia przez banki jednolitą polityką pieniężno-kredytową całej gospodarki eksploatacyjnej i inwestycyjnej kontrolowanych przez siebie przedsiębiorstw, co należy uważać za nieodzowny, wstępny warunek skutecznego uprawiania przez banki jakiegokolwiek polityki pieniężno-kredytowej. W ten sposób organizacyjnie przystosowano system bankowy do nowych zadań. Wreszcie ponownie¹³ uregulowano prawną pozycję NBP i jego funkcje w systemie bankowym.

Narodowy Bank Polski utrzymał, jako bank emisyjny oraz centralna instytucja kredytowa, rozliczeniowa i dewizowa, swój prymat między bankami. W ramach swych uprawnień NBP emituje banknoty posiadające ustawową zdolność zwalniania od zobowiązań, sporządza plany kredytowe i kasowe oraz organizuje rozliczenia pieniężne jednostek gospodarki uspołecznionej, a także udziela kredytów bezpośrednich i refinansowych oraz wykonuje obsługę kasową budżetu państwa, sporządza również bilans płatniczy i bilans należności i zobowiązań zagranicznych. Podporządkowanie działalności NBP ogólnym kierunkom polityki gospodarczej rządu zostało zapewnione dzięki uzależnieniu go od wytycznych ministra finansów oraz zatwierdzaniu planów kredytowych i kasowych przez Radę Ministrów. W związku z wykonywanymi przez siebie czynnościami NBP jest uprawniony do sprawowania kontroli nad wszystkimi jednostkami gospodarki narodowej.

Powyższe postanowienia są w zasadzie potwierdzeniem dotychczasowego zakresu uprawnień i obowiązków Narodowego Banku Polskiego i nie zmieniają jego pozycji jako centralnego banku państwa. Pewne natomiast zmiany zaszły na odcinku planowania kredytowego. Wobec praktycznego niewykorzystywania w poprzednich okresach limitów kredytowych jako operatywnego instrumentu realizowania polityki pieniężno-kredytowej, począwszy od 1956 r. powrócono do metody centralnego opracowywania planu kredytowego i jednocześnie zaniechano limitowania kredytów. W roku 1958 wprowadzono limitowanie kredytów na inwestycje zdecentralizowane, nadal zachowując bezlimitowy tryb udzielania kredytów krótkoterminowych. Dzięki temu brak jest obecnie bezpośredniej więzi między dyrektywnym planem kredytowym, reprezentującym centralną politykę pieniężną, a praktyką realizującą tę politykę. W związku

¹³ Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. nr 72, poz. 356.

z tym, w przypadku uaktywnienia polityki pieniężno-kredytowej państwa, grozić może niebezpieczeństwo, iż nie będzie ona w praktyce w należyтым stopniu wcielana w życie. Z punktu widzenia postulowanych uprzednio tez¹⁴ należy przypomnieć, że limitowanie kredytów wydaje się być jednym z najradykałniejszych sposobów zapobieżenia nieplanowanym inflacyjnym wzrostom obiegu pieniężnego.

Dużo większy postęp na odcinku uaktywnienia polityki pieniężno-kredytowej banków osiągnięto w wyniku przebudowy systemu kredytowego. Reformy na tym odcinku przeprowadzono w oparciu o wyniki dyskusji toczącej się na temat metod zarządzania gospodarczego. Doszło przy tym do pewnej anomalii w postaci szybszej przebudowy systemu kredytowego niż systemu finansowego przedsiębiorstw. To antycypowanie przez system kredytowy spodziewanych przyszłych kierunków reform systemu finansowego przedsiębiorstw spowodowało, że przez dość długi czas nowe rozwiązania kredytowe nie znajdowały odpowiednich warunków dla pełnego funkcjonowania. Trudności te nie zostały zresztą do dzisiaj ze wszystkim rozwiązane.

Proces usamodzielnienia przedsiębiorstw zapoczątkowano¹⁵ od ograniczenia liczby obowiązujących je planowanych wskaźników oraz od przyznania przedsiębiorstwom szeregu uprawnień w zakresie polityki produkcyjnej, inwestycyjnej, remontowej oraz zatrudnienia i płac. W ten sposób ograniczono zakres dyrektywności Narodowego Planu Gospodarczego. Jednocześnie w wyniku zmiany przepisów o funduszu zakładowym¹⁶ wzmocniono jego rolę jako materialnego bodźca zainteresowania przedsiębiorstw osiąganymi wynikami działalności¹⁷, a przez powołanie rad robotniczych¹⁸ zdemokratyzowano zarządzanie przedsiębiorstwem i zbliżono je do załogi. Szczególnie głębokiej przebudowie uległ także system finansowy przedsiębiorstw na odcinku gospodarki inwestycyjnej i remonto-

¹⁴ Patrz: *Piętnaście lat rozwoju*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, nr 3.

¹⁵ W oparciu o uchwałę nr 704 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1956 r., M. P. nr 94, poz. 1047.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 listopada 1956 r., Dz. U. nr 53, poz. 240 oraz ustawa z dnia 28 marca 1958 r., Dz. U. nr 18, poz. 74.

¹⁷ O problematyce funduszu zakładowego jako bodźca materialnego zainteresowania patrz: B. Blass, *Zagadnienia systemu funduszu zakładowego*, „Finanse” 1958, nr 2.

¹⁸ Ustawa z dnia 19 listopada 1956 r., Dz. U. nr 53, poz. 238.

wej¹⁹. W pewnym stopniu uzdrowiono system cen, wprowadzając ceny rozliczeniowe²⁰. Zniesiono dotacje budżetowe na finansowanie wzrostu normatywów środków obrotowych i zmieniono zasady podziału zysków, wydzielając z nich odpowiednią część, służącą na uzupełnienie funduszy inwestycyjnych i obrotowych przedsiębiorstw²¹. Dokonano zmian w systemie rozliczeniowym przedsiębiorstw²², znosząc obligatoryjność inkasowej formy rozliczeń i ustawową kolejność pokrywania wymagalnych zobowiązań w przypadku braku dostatecznych środków płatniczych na bieżące ich regulowanie. Jednocześnie wprowadzono zasadę pełnej dyspozytywności przedsiębiorstwa stanem rachunku rozliczeniowego, z czym łączy się jego uprawnienia do swobodnego określania kolejności regulowania płatności²³. Dopuszczono też możliwość wstrzymania dostaw niewypłacalnemu odbiorcy, wprowadzając w wąskim tylko zakresie, przewidując jednak w przyszłości stopniowe rozszerzanie tej zasady. Wreszcie, zmieniono organizację przedsiębiorstw, powołując do życia w miejsce dotychczasowych centralnych zarządów — zjednoczenia²⁴, których strukturę, organizację i kompetencje dostosowano do całokształtu przeprowadzanych reform.

Całość powyższych zmian miała na celu zwiększenie samodzielności formalno-prawnej i finansowej przedsiębiorstw, opartej głównie na koncepcji zwiększenia ich zainteresowania finansowymi wynikami swej działalności oraz na szerszym stosowaniu zasady samofinansowania. Jednocześnie starano się usunąć zewnętrzne przeszkody hamujące lub ograniczające możliwości prawidłowego działania rachunku ekonomicznego. Tych ostatnich intencji nie udało

¹⁹ Uchwała nr 467 Rady Ministrów z dnia 11 listopada 1957 r., M. P. nr 96, poz. 557, oraz uchwała nr 491 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1957 r., M. P. nr 99, poz. 579 z dalszymi zmianami.

²⁰ Uchwała nr 454 Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1957 r., M. P. nr 91, poz. 538 z dalszymi zmianami.

²¹ Uchwała nr 454 Rady Ministrów oraz uchwała nr 460 Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1957 r., M. P. nr 94, poz. 550 i uchwała nr 28 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1958 r., M. P. nr 36, poz. 199 z dalszymi zmianami.

²² Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r., Dz. U. nr 44, poz. 215, oraz rozporządzenie ministra finansów z dnia 13 sierpnia 1958 r., Dz. U. nr 54, poz. 264.

²³ Ustawowe pierwszeństwo w kolejności pokrycia przysługuje jedynie roszczeniom objętym sądowym, arbitrażowym lub administracyjnym tytułem wykonawczym.

²⁴ Uchwała nr 392 Rady Ministrów z dnia 13 października 1958 r., M. P. nr 88, poz. 491.

się jednak w pełni zrealizować. Dwa podstawowe problemy stanowiące fundament rachunku ekonomicznego, a mianowicie prawidłowy system wyceny i amortyzowania środków trwałych oraz cen zbytu²⁵, nie zostały ostatecznie uregulowane. Nie ze wszystkim zlikwidowano też automatyzm dostaw. Wreszcie szereg z wprowadzonych zmian dotyczy tylko części przedsiębiorstw. Momenty te wprawdzie ograniczają prawidłowość rachunku ekonomicznego w przedsiębiorstwach, ale nie przekreślają znaczenia całokształtu przeprowadzonych reform, w wyniku których stworzono warunki do podejmowania przez przedsiębiorstwa we własnym zakresie decyzji gospodarczych uwzględniających wymogi prawa wartości i rachunku ekonomicznego. W związku z tym bank uzyskał partnera podatnego na bodźce polityki pieniężno-kredytowej, przy czym wydaje się, że stopień zainteresowania się przedsiębiorstw prawidłowym wykorzystaniem środków pieniężnych powinien stale wzrastać w miarę utrwalania się zmian modelowych.

Wprowadzone z początkiem 1958 r. reformy kredytowe, poprzedzone również szeroką dyskusją²⁶, antycypowały powyższy kierunek rozwoju systemu zarządzania gospodarczego. Nowy system kredytowy wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1958 r. Kredyt nadal zachował swe powiązanie z prawidłową rotacją środków obrotowych. W porównaniu z okresem poprzednim wprowadzono jednak szereg uproszczeń. Polegają one na odstąpieniu od koncepcji nadmierne zróżnicowanych przedmiotów kredytowania, których liczbę w związku z tym poważnie ograniczono, redukując ilość odrębnych kredytów²⁷. W ten sposób zachowano tylko ogólny związek między

²⁵ Mimo kilku odcinkowych regulacji cen w latach 1958–1959.

²⁶ S. Ficowski, *O nowy system finansowania przedsiębiorstw*, „Życie Gospodarcze” 1956, nr 19; Z. Fedorowicz, *Fundusze własne przedsiębiorstwa i kredyt normatywny*, „Finanse” 1957, nr 2; M. Karczmar, *Problemy reformy systemu kredytowego*, „Finanse” 1957, nr 6; tegoż, *Dyskusja nad reformą systemu kredytowego*, „Wiadomości Narodowego Banku Polskiego” 1957, nr 7; M. L. Kostowski, *Aktualne zagadnienia systemu kredytowego*, „Wiadomości Narodowego Banku Polskiego” 1957, nr 1; M. Kucharski, *Ku czemu zmierza reforma systemu kredytowego*, „Wiadomości Narodowego Banku Polskiego” 1957, nr 9; R. Michejda, *Propozycje w sprawie zmiany systemu kredytowego*, „Wiadomości Narodowego Banku Polskiego” 1957, nr 7; W. Pruss, *Kilka uwag w sprawie reformy systemu kredytowego*, „Wiadomości Narodowego Banku Polskiego” 1957, nr 4.

²⁷ Utrzymano kredyt normatywny, kredyt ponadnormatywny, kredyt na należności od odbiorców, kredyt na inne rozliczenia i kredyt przeterminowany.

środkami obrotowymi a kredytem, nawiązujący do podstawowego podziału tych pierwszych na normatywne, ponadnormatywne i nie-normowane. Dzięki temu uproszczono technikę wykorzystywania kredytów, ułatwiono bankowi bardziej kompleksowe analizowanie potrzeb kredytowych przedsiębiorstwa i operowanie kredytem oraz zwiększono płynność finansową kredytobiorców. Jeszcze większe pod tym względem znaczenie miało przejście od refundacyjnej do antycypacyjnej metody kredytowania²⁸. Górną granicę przysługującego przedsiębiorstwu kredytu antycypacyjnego określa bank w ramach analizy kwartalnego wniosku, uwzględniając zarówno zadania planowe przedsiębiorstwa, dotychczasowy przebieg ich wykonania, jak i ewentualne wytyczne centralne w zakresie polityki kredytowej. Przyznany kredyt przedsiębiorstwo może wykorzystać w dowolnym momencie, a prawidłowość jego zabezpieczenia jest kontrolowana *ex post*.

Kredyt antycypacyjny ma swe zalety i wady. Niezależnie od już wzmiankowanych, podstawowa jego zaleta polega na stwarzaniu szerokiej płaszczyzny dla ogólnych analiz działalności i wyników gospodarczych przedsiębiorstwa, związanych integralnie z przebiegiem kredytowania go. Jest to metoda ułatwiająca płynne kredytowanie całości ciągłych procesów produkcyjnych. Natomiast co do jej wad — najczęściej dostrzega się je w automatyzmie kredytowania planowych potrzeb przedsiębiorstwa oraz w możliwości podbijania przez nie zapotrzebowania na kredyt ponad merytorycznie uzasadnione granice²⁹, a to celem uzyskania środków na zapełnienie luk, występujących w wyposażeniu w środki płatnicze w następstwie złej gospodarki. Dokonując oceny antycypacyjnej metody kredytowania należy podkreślić, że jej zalety występują niewątpliwie w każdym przypadku stosowania, wady natomiast — tylko czasami. Zasadniczo dobrze gospodarujące przedsiębiorstwo nie ma bodźców skłaniających je do nadmiernego wykorzystania kredytów, a nawet przeciwnie — obciążające je odsetki, na tle ogólnych przemian, powinny tu działać hamująco. W odniesieniu do pozostałych przypad-

Przeprowadzone reformy sankcjonowała uchwała nr 78 Rady Ministrów z dnia 27 marca 1958 r., M. P. nr 32, poz. 183. Bliższe omówienie nowego systemu kredytowego dał W. Pruss, *Zmiany w systemie kredytowania działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw uspołecznionych*, „Finanse” 1958, nr 2.

²⁸ Refundacyjny charakter utrzymał w zasadzie tylko kredyt na należności od odbiorców.

²⁹ Por. W. Jaworski, *Zarys rozwoju ...*, op. cit., s. 237 i n.

ków istotna jest okoliczność, że bank nie jest związany planowym zapotrzebowaniem przedsiębiorstwa na kredyt i może go ograniczyć zgodnie z własną oceną, opartą na analizie faktycznej działalności przedsiębiorstwa i treścią centralnych wytycznych. Niezależnie od tego bank dokonuje ex post kontroli zabezpieczenia kredytu i w razie potrzeby może w sposób skuteczny dokonać ograniczenia kredytowania w przyszłości³⁰. W ten sposób ciężar zagadnienia przesuwają się raczej w kierunku poziomu pracy banku. Kredyt antycypacyjny stosowany przez aparat nisko kwalifikowany lub w sposób niedbały — podważa skuteczność polityki kredytowej i grozi rozwojem nieplanowanych procesów inflacyjnych³¹, rzadziej — deflacyjnych, stosowany zaś umiejętnie — nie pociągnie za sobą tych następstw. Wydaje się, że dotychczasowe doświadczenia przemawiają w sumie za utrzymaniem tej metody kredytowania.

Ściśle z nią powiązana jest zasada samodzielności przedsiębiorstwa w zakresie zaciągania i dysponowania kredytem bankowym. Znajduje ona wyraz w pozostawieniu przedsiębiorstwu decyzji, czy, kiedy i w jakiej kwocie wykorzysta kredyt już antycypacyjnie przyznany przez bank³². Zasada ta dotyczy także spłaty kredytu preterminowanego. Uprawnienia banku do dysponowania z urzędu rachunkami kredytowymi zniesiono³³.

Przebieg kredytowania przedsiębiorstwa uzależniono ściśle od prawidłowości jego ogólnej polityki w zakresie gospodarowania własnymi środkami i funduszami oraz od osiągniętych wyników działalności i aktualnej sytuacji finansowej. Spośród pierwszej grupy zagadnień na szczególne podkreślenie zasługuje okoliczność, iż udzielanie kredytu normatywnego, a w pewnych przypadkach również i ponadnormatywnego, uzależnione jest od realności ustalonego przez przedsiębiorstwo łącznego normatywu oraz przeznaczenia całego funduszu rozwoju na uzupełnienie funduszy własnych w obro-

³⁰ Na przykład w formie obniżenia górnej granicy przysługującego przedsiębiorstwu kredytu lub przejścia na refundacyjną metodę kredytowania.

³¹ Te same procesy grożą również przy kredycie refundacyjnym, jeśli przedsiębiorstwo w zamiarze zaciągnięcia nadmiernych kredytów złoży fałszywe oświadczenie na datę, na którą nie ma danych bilansowych o kredytowanych stanach.

³² Przedsiębiorstwo, nie godząc się na warunki banku, może nie podpisać umowy kredytowej lub rozwiązać ją i zrezygnować z kredytu.

³³ Z wyjątkiem terminowej spłaty kredytów lub ich spłaty związanej z ograniczeniem kredytowania.

cie. W ten sposób kredyt bankowy jest instrumentem ograniczania nadmiernych inwestycji, na które przedsiębiorstwo nie ma odpowiednich środków. Z drugiej strony przebieg kredytowania uzależniono również od właściwej płynności aktywów przedsiębiorstwa i jego wypłacalności, niezależnie od tego, jakie jest źródło zamrożeń i w którym zakresie jego gospodarki występuje — inwestycyjnym czy eksploatacyjnym. Znajduje to wyraz w ograniczeniach kwoty udzielanych kredytów obrotowych lub inwestycyjnych, w przypadku gdy nieprawidłowości w działalności przedsiębiorstwa stawiają pod znakiem zapytania zwrotność udzielonego kredytu³⁴. Ograniczenia te mogą nawet przybrać formę całkowitego wycofania się przez bank z kredytowania przedsiębiorstwa. Dodatkowym, pomocniczym instrumentem oddziaływania poprzez kredyt stały się pobierane przez bank odsetki. Niezależnie od ogólnego podniesienia wysokości normalnie stosowanej stopy procentowej³⁵, bank został uprawniony do specjalnego jej zwiększania wówczas, gdy występują nieprawidłowości w działalności przedsiębiorstwa. Wreszcie należy wspomnieć o kredycie na inwestycje zdecentralizowane, wprowadzonym w 1958 r. w miejsce kredytu na mechanizację. Kredyt ten, udzielany na celowo gospodarczo i rentowne inwestycje, stanowi instrument kontroli prawidłowości gospodarki inwestycyjnej przedsiębiorstw.

Oceniając przeprowadzoną w okresie decentralizacji przebudowę systemu bankowego i kredytowego, w pierwszym rządzie należałoby dokonać próby określenia stopnia, w jakim umożliwia ona prowadzenie polityki kredytowej, mającej celu utrzymanie siły nabywczej pieniądza na planowanym poziomie. Następnie wypadnie zatrzymać się nad kwestią zgodności obecnego systemu kredytowego z warunkami jego funkcjonowania, czyli z systemem zarządzania gospodarczego. Wnioski, które będzie można w związku z tym wyciągnąć, powinny być pomocne do rozważenia niektórych problemów

³⁴ Ograniczenia w zakresie kredytowania mogą polegać na odmowie udzielenia dalszych kredytów, odmowie uruchomienia już udzielonych, a nie wykorzystanych kredytów, wreszcie — na częściowej lub całkowitej przedterminowej spłacie właściwych kredytów w ciężar kredytu przeterminowanego, połączonej z odmową dalszego kredytowania. W tych ostatnich przypadkach kredyt przeterminowany jest spłacany z urzędu z utargów przedsiębiorstwa.

³⁵ Uchwała nr 77 Rady Ministrów z dnia 27 marca 1958 r., M. P. nr 42, poz. 239, oraz zarządzenie ministra finansów z dnia 12 czerwca 1958 r., M. P. nr 48, poz. 283.

dotyczących ewentualnych przyszłych tendencji rozwojowych systemu kredytowego.

Obecną organizację systemu bankowego trzeba ocenić pozytywnie. Unikając nadmiernego rozproszenia zastosowano, ogólnie biorąc, najwłaściwszy podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi bankami, a dzięki nadrzędności NBP, związanej z jego charakterem centralnej instytucji pieniężno-kredytowej, zapewniono zwartość całego systemu. Również nie nasuwa bliższych uwag kwestia organizacyjnego podporządkowania banków centralnym władzom gospodarczym. Równa się to stwierdzeniu, iż od strony organizacyjnej system bankowy ma korzystne warunki dla prowadzenia jednolitej polityki kredytowej, zmierzającej do osiągnięcia konkretnego celu gospodarowania.

Analogiczna ocena aktualnego systemu kredytowego będzie bardziej zróżnicowana. Przeprowadzając ją, należy na interesujące nas zagadnienie spojrzeć w dwojakiej skali — makro- i mikroekonomicznej.

W ujęciu makroekonomicznym instrumentem polityki kredytowej zmierzającej do planowego regulowania siły nabywczej pieniądza powinien być plan kredytowy. Kompleksowość planu kredytowego w zakresie zjawisk pieniężno-kredytowych oraz merytoryczne powiązanie go z treścią szeregu planów centralnych, w tym przede wszystkim Narodowego Planu Gospodarczego, daje możliwość posłużenia się planem kredytowym w postulowanym przez nas sensie. Jednakże w chwili obecnej możliwości te nie są w pełni wykorzystywane. Ustalony w planie kredytowym ogólny poziom kredytów nie ma obecnie charakteru nieprzekraczalnej granicy. Wynika to z okoliczności, iż oddziały banków, bezpośrednio udzielające kredytów, nie są ograniczane w swej akcji limitami kredytowymi. Stosowane w praktyce opisowe centralne wytyczne o kierunkach kredytowania nie są w stanie zapewnić pełnej zgodności między planowanym a faktycznym ogólnym poziomem kredytów. W związku z tym plan kredytowy ma obecnie charakter raczej programu niżli ścisłego, operatywnego zadania dla banków. Wydaje się, że tego rodzaju stan rzeczy, dopuszczający względnie łatwo do nieplanowanego kształtowania się ogólnego poziomu kredytów, a w konsekwencji — także obiegu pieniężnego, stanowi istotną przeszkodę w prowadzeniu ogólnej antyinflacyjnej polityki kredytowej banków. Wydaje się też, że dopóki NBP nie będzie związany bezwzględną górną granicą ogólnego poziomu udzielanych przez siebie kredytów, póty

zagadnienie pełnego regulowania siły nabywczej pieniądza będzie mogło być rozwiązywane tylko pośrednimi, a więc mniej skutecznymi drogami, leżącymi już w sferze zjawisk mikro-ekonomicznych.

Patrząc na poruszane zagadnienie w tej ostatniej płaszczyźnie, należy ogólnie określić sytuację jako dużo bardziej zadowalającą. Po ostatnich reformach kredyt zachował swe uprzednie celowe powiązanie z planowymi procesami gospodarczymi, a jednocześnie stworzono wachlarz różnorodnych możliwości wycofania się przez bank w dowolnym, nawet całkowitym stopniu z kredytowania niegospodarnego przedsiębiorstwa. W rezultacie bank uzyskał możliwość przeciwstawiania się poszczególnym nieprawidłowościom gospodarczym, wywołującym, w przypadku większego ich nasilenia, nieplanowane procesy inflacyjne i to zarówno na odcinku działalności eksploatacyjnej, jak i inwestycyjnej przedsiębiorstw. Podobną swobodę zachował bank na odcinku antydeflacyjnego operowania kredytami. Nie ulega więc wątpliwości, że w porównaniu z okresem poprzednim system kredytowy stał się obecnie dużo sprawniejszym instrumentem regulowania siły nabywczej pieniądza. Jednakże nie oznacza to, by tym samym rozwiązane zostały już wszystkie problemy skuteczności polityki kredytowej banków. Pozostaje bowiem jeszcze otwarta kwestia stopnia, w jakim stosowane przez bank bodźce kredytowe zdolne są praktycznie wpłynąć na przebieg realnych procesów gospodarczych. W ten sposób przechodzimy do rozpatrzenia zagadnienia zgodności systemu kredytowego z warunkami jego funkcjonowania.

Przebudowa systemu kredytowego oparta została na założeniu rosnącej roli bodźców pieniężnych w gospodarce przedsiębiorstw. W ogólności założenie to zgodne jest z realizowaną zasadą decentralizacji zarządzania i pogłębiania rachunku ekonomicznego i jego wpływu na podejmowane decyzje gospodarcze. Należy jednak pamiętać, iż tak ogólnie sformułowanym tezom mogą praktycznie odpowiadać różne, idące mniej lub bardziej daleko rozwiązania. System kredytowy dostosowany jest do rozwiązań, które można określić jako maksymalistyczne. Oczywiście, nie oznacza to, by skutkiem tego był on niedostosowany do bardziej umiarkowanych rozwiązań, ale w tym ostatnim przypadku konieczne jest praktyczne liczenie się z proporcjonalnie mniejszą skutecznością bodźców kredytowych. Trzeba więc rozważyć, czy i ewentualnie jakie są rozbieżności między założeniami systemu kredytowego a metodami zarządzania gospodarczego.

Można tu wskazać na kilka ogólnych zagadnień. Po pierwsze — przedstawione poprzednio zmiany w systemie zarządzania w swym pełnym zakresie dotyczą wprawdzie większości podstawowych przedsiębiorstw, jednakże niektóre pionierzy pozostają poza ich obrębem. Po drugie — nieuporządkowane do dzisiaj zagadnienie prawidłowej wyceny środków trwałych oraz cen zbytu uniemożliwia prawidłowe prowadzenie rachunku ekonomicznego. Wreszcie, możliwość kontynuowania rzeczowych procesów produkcji bez względu na sytuację finansową przedsiębiorstwa — co nadal w praktyce występuje stosunkowo często, wobec częściowego utrzymania się automatyzmu dostaw — podważa wpływ rachunku ekonomicznego na treść decyzji gospodarczych przedsiębiorstwa.

W tej sytuacji dochodzimy do wniosku, że reformy systemu kredytowego wciąż jeszcze wyprzedzają swym charakterem reformy systemu zarządzania. Powstająca w wyniku tego pewna rozpiętość między stopniami zaawansowania rozwoju obu systemów nie ma bynajmniej charakteru wewnętrznej logicznej sprzeczności, jednakże w dość istotnym stopniu ogranicza skuteczność instrumentów, za pośrednictwem których bank realizuje swą politykę kredytową. Pociągająca jest okoliczność, że prowadzone są intensywne przygotowania do rozwiązania niektórych z poruszonych problemów systemu zarządzania, co powinno wyeliminować związane z nimi rozbieżności i zbliżyć do siebie oba systemy — kredytowy i zarządzania gospodarczego. Zachodzi jednak obawa, że do zbliżenia tego nie dojdzie w najbliższym czasie we wszystkich istotnych punktach. Najbardziej pod tym względem zagrożony jest odcinek organizacji dostaw między przedsiębiorstwami. Wyeliminowanie bowiem wciąż jeszcze występującego automatyzmu dostaw nadal wydaje się być sprawą o dość odległych perspektywach.

W ten sposób doszliśmy do momentu, w którym należałoby zastanowić się nad możliwościami dalszego rozwoju systemu bankowego i kredytowego. Z dotychczasowych rozważań wynika, że reformy z okresu decentralizacji nadały systemowi bankowemu chyba już definitywne formy organizacyjne, a systemowi kredytowemu — trafny kierunek rozwojowy, leżący w płaszczyźnie ogólnych przemian gospodarczych. Co więcej, rozwój systemu kredytowego był szybszy i bardziej zdecydowany od przemian systemu zarządzania gospodarczego. W związku z tym, jeśli się nie przewiduje zahamowania dalszych postępów decentralizacji gospodarczej, nie ma odpowiedniego klimatu dla postulowania lub przewidywania zasadni-

czych zmian w obecnym systemie kredytowym. Uzbiera on bowiem banki w szereg istotnych możliwości prowadzenia skutecznej polityki pieniężno-kredytowej, do dzisiaj w pełni nie wykorzystanych z uwagi na zewnętrzne warunki funkcjonowania kredytu. Najbliższy rozwój wydarzeń powinien więc polegać raczej na doskonaleniu systemu zarządzania niż na reformowaniu systemu kredytowego. Przyjmując, że dalsza przebudowa systemu zarządzania utrwali proces decentralizacji, wydaje się, że obecnemu systemowi kredytowemu można wróżyć okres dłuższej stabilizacji. Tego rodzaju rachubę poprzec można również argumentem, że w warunkach rosnącego potencjału gospodarczego wzrasta pozytywne znaczenie zdecentralizowanych metod zarządzania, co usuwa chyba groźbę trwałego wyprzedzania rozwoju systemu zarządzania gospodarczego przez rozwój systemu kredytowego.

Kończąc, należy jeszcze wspomnieć, że dotychczasowe uwagi nie miały na celu wykluczenia możliwości wprowadzenia pewnych odcinkowych reform w systemie kredytowym, dających bankowi możliwości bardziej skutecznego operowania kredytem w interesie ogólnej polityki pieniężnej państwa. Za najważniejsze wypadnie tu uznać właściwe rozwiązanie kwestii przekształcenia planu kredytowego w instrument operatywnego regulowania ogólnego poziomu akcji kredytowej banków. Jest jednak oczywiste, że postulat ten nie wnosi do aktualnego systemu kredytowego momentów o nowym, nie znanym mu już charakterze, a jego ewentualna realizacja stanowiłaby jedynie logiczne i konsekwentne uzupełnienie przeprowadzanych w okresie decentralizacji reform kredytowych.