

Tadeusz Adamczewski  
Dyrektor Komunalnego Banku Kredytowego.

## Organizacja kredytu komunalnego w Polsce

### I.

Zadania, jakie w ramach ogólnej gospodarki krajowej przypadły w udziale samorządowi w odrodzonej Polsce, są wobec słabego tętna życia ekonomicznego kraju, daleko poważniejsze, aniżeli gdziekolwiekbydź indziej. To też zagadnienie należytej organizacji kredytu komunalnego nabiera u nas szczególnego znaczenia.

Źródła, z których związki komunalne czerpią naogół swe zapotrzebowanie kredytu, są bardzo różnorodne; najgłówniejsze z nich to:

1. bezpośrednie pokrywanie się na rynku pieniężnym przez wypuszczanie własnych obligacyj,
2. pomoc finansowa instytucyj komunalnych (własnych lub obcych), i to lokalnych (komunalne kasy oszczędności okręgowych lub centralnych),
3. kredyty z instytucyj państwowych, społecznych (np. ubezpieczeniowych), banków akcyjnych itp.

Dobra organizacja kredytu komunalnego polega na tem, aby w ramach usprawiedliwionego popytu na kredyt samorząd otrzymał potrzebne mu fundusze bez wielkich zachodów, bez zmuszonych poszukiwań źródeł kredytu, a więc o ile możności w specjalnych ku temu przeznaczonych instytucjach, a przytem oczywiście jak najtaniej.

Gdy niemieckie samorzady przystępowały w roku 1909 do zorganizowania centralnego banku komunalnego, zebrano dokładną statystykę źródeł, z których komuny niemieckie czerpały kredyt; okazało się, że (w r. 1908) z ogólnej sumy długów komunalnych w wysokości 8 740 milionów mk. przypadło na długi zaciągnięte:

1. w drodze emisji własnych obligacyj . . .	5 010 milj. mk.
2. w komunalnych kasach oszczędności . . .	1 200 „ „
3. w bankach państwowych, prowincjonal- nych i krajowych . . . . .	870 „
4. w ziemstwach kredytowych . . . . .	300 „
5. w instytucjach ubezpieczeniowych . . .	500 „
6. w akcyjnych bankach hipotecznych . . .	300 „
7. w różnych instytucjach . . . . .	560 „ „

Jeżeli mimo tego braku należytej organizacji samorządy niemieckie mogły zawsze pokryć swe zapotrzebowanie, jeżeli mianowicie zdołały np. w tym okresie 57% zapotrzebowania pokryć bezpośrednio przez emisję własnych obligacyj, to miały to do zawdzięczenia płynności rynku pieniężnego przed wojną i silnemu procesowi kapitalizacyjnemu. Dzisiaj i zagranicą stosunki się zmieniły, i liczba komun, mogących emitować własne obligacje, jest niewielka.

O ile chodzi o ziemie obecnie do Polski należące, to w ogólnych zarysach organizacja kredytu komunalnego przed wojną przedstawiała się następująco:

W b. zaborze pruskim związki samorządowe skazane były tak jak w reszcie Rzeszy Niemieckiej na korzystanie z całego szeregu najrozmaitszych źródeł, z tą różnicą, że W przeciwieństwie do innych komun małą tylko część potrzeb finansowych pokrywały w drodze emisji własnych obligacyj, z tej prostej przyczyny, że obligacje średnich i mniejszych komun mogą liczyć na zbyt tylko w najbliższej okolicy; wobec braku kapitałów płynnych w naszej dzielnicy to źródło nie wchodziło zatem w rachubę.

(Nabywcami obligacyj emitowanych przez pomniejsze związki samorządowe były w dużej części komunalne kasy oszczędności).

Na dzień 31. III. 1914 statystyka<sup>1)</sup> długów komunalnych województw Poznańskiego, Pomorskiego i Górnoszląskiego (długoterminowych) przedstawiała się jak następuje:

<sup>1)</sup> Zestawione na mocy danych, zawartych w „Statist Jahrbuch f. d. Preuss. Staat”, Rocznik 1915. Z powiatów uwzględniono te, których większa część przypadła Polsce.

	Ogólna suma długów w tysiącach marek	w tem własne obligacje
Miasta poznańskie	119 105	51 704
„ pomorskie	31 079	7 841
„ górnośląskie	25 022	1 513
ogółem miasta	175 206	61 058
Powiaty poznańskie	36 512	2 086
„ pomorskie	16 953	423
„ górnośląskie	5 202	125
ogółem powiaty	58 667	2 634
Razem b. zabór pruski	233 873	63 692

Z ogólnej sumy długów przypada zatem tylko 27% na własne obligacje (emitowane przez 9 miast i 14 powiatów). Dalsze źródła, z których czerpały nasze związki samorządowe potrzebne fundusze to: kredyty gotówkowe z komunalnych kas oszczędności (własnych lub obcych), bantów krajowych (wojewódzkich), z instytucji ubezpieczeniowych, a przede wszystkim też z niemieckich akcyjnych banków hipotecznych.

Komunalne kasy oszczędności samego tylko Księstwa Poznańskiego miały w końcu 1913 roku ulokowanych pomiędzy korporacje prawa publicznego 25,80 milionów marek; w sumie tej mieszczą się przeważnie kredyty komunalne.

Wobec braku kapitałów w b. dzielnicy pruskiej samorządy skazane były na dopływ kapitału z innych dzielnic Rzeszy Niemieckiej. Wierzytelności te (przeważnie przedwojenne), które przejął prawie w całości w r. 1923 Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu<sup>2)</sup>, dzielą się na następujących wierzycieli:

1. akcyjne banki hipoteczne . . . . . 51,3 milj. mk.
  2. komunalne kasy oszczędności i banki krajowe (z poza b. dzielnicy pruskiej) . . . . . 8,8 „ „
  3. inne banki i instytucje społeczne (ubezpieczeniowe itp.) . . . . . 4,9 „ „
- 65,0 milj. mk.

Podpada duży udział niemieckich akcyjnych banków hipotecznych; faktycznie też samorządy naszej dzielnicy korzy-

<sup>2)</sup> Bank ten przejął jedynie długi komun poznańskich i pomorskich.

stały procentualnie więcej z kredytów w bankach hipotecznych, aniżeli reszta komun niemieckich. W końcu 1916 r. ogólna suma pożyczek komunalnych wynosiła w niemieckich bankach hipotecznych 492 milj. mk.<sup>3)</sup>, z tego przypadało około 11% na samorządy województw poznańskiego i pomorskiego.

W b. dzielnicy austriackiej kredyt komunalny był organizacyjnie właściwie najlepiej rozwinięty. Głównym źródłem tego kredytu był Bank Krajowy, który sprawom samorządu poświęcał dużo uwagi. W r. 1912 ogólna suma kredytów komunalnych (obligacyjnych) udzielonych przez Bank Krajowy wynosiła blisko 90 milionów koron, nie licząc 44,7 milj. pożyczek kolejowych, z których znaczna część miała zapewne również charakter komunalny. Dla większych miast, Lwowa i Krakowa, emisja własnych obligacyj była oczywiście głównym źródłem dopływu gotówki; ogólna suma długów Lwowa wynosiła w r. 1910 34,4 milj. koron.

Dla średnich i mniejszych związków komunalnych dalszym źródłem — choć mniej ważnym — były komunalne kasy oszczędności. Według danych Związku Polskich Kas Oszczędności we Lwowie w końcu 1912 r. suma kredytów udzielanych przez tamtejsze kasy oszczędności komunom wynosiła okragłe 7 milionów koron<sup>4)</sup>. Porównanie kwoty tej z sumą pożyczek komunalnych Banku Krajowego najlepiej odzwierciedla dominującą rolę, jaką miał Bank ten w organizacji kredytu komunalnego. Inne źródła kredytu obok niego drugorzędą tylko odgrywały rolę.

W b. Król. Kongresowem zagadnienie kredytu komunalnego przed wojną prawie że nie istniało. Względę polityczne ograniczały działalność samorządu, wskutek czego też zapotrzebowanie kredytowe było niewielkie. W roczniku statystycznym Wł. Grabskiego (za r. 1914) czytamy, że z pośród 61 miast, dla których posiadano dane, tylko 12 miały długi w wysokości razem 47 milionów rubli, z czego 99,6% przypadało na samą Warszawę.

Własne obligacje wydawały tylko Warszawa, Łódź i Wilno. Reszta komun korzystała z różnych źródeł kredytowych. Instytucji, któraby się specjalnie zajmowała organizacją kredytu komunalnego, nie było.

<sup>3)</sup> Schulte: Hypothekenbanken.

<sup>4)</sup> W statystyce Związku Kas Oszczędności nie figuruje Galicyjska Kasa Oszczędności, która udzielała również kredytów komunalnych.

Te zaniedbania z lat dawniejszych wywołują oczywiście wzmożone zapotrzebowanie kredytu w czasach obecnych. Widzimy to pomiędzy innymi w różnicy istniejącej pomiędzy działalnością kredytową Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie a Komunalnym Bankiem Kredytowym w Poznaniu. Podczas gdy w instytucji poznańskiej korzystają z kredytu w przeważnej części komunalne kasy oszczędności (ult. 1927 r. wynosiły długi komunalnych kas oszczędności 64%, a komun 36% ogólnej sumy kredytów komunalnych), w Warszawskim Banku Komunalnym korzystającymi z kredytu są w przeważnej części komuny same, na które przypada 92% kredytów.

Tyle co do organizacji kredytu komunalnego na ziemiach polskich przed wojną. Ze zmianą politycznych granic musiało nastąpić również gruntowne przeobrażenie w organizacji kredytu komunalnego; w miejsce dawniejszych źródeł, które odpadły, należało szukać nowych.

## II.

Zanim przystąpimy do omówienia aktualnych zagadnień, związanych z obecnym stanem organizacji kredytu komunalnego w Polsce, musimy wpieryw kilka uwag poświęcić stosunkom panującym zagranicą.

Z góry przymtem należy zwrócić uwagę na to, że organizacja kredytu komunalnego, o ile ma być racjonalną, obejmować musi nie tylko bezpośrednio kredyty komunalne, (długo- i krótkoterminowe), lecz że z zagadnieniem tem wiąże się również sprawa znalezienia finansowego oparcia dla licznych komunalnych kas oszczędności, przedsiębiorstw będących własnością komun i załatwiających poza głównem swem zadaniem — organizacji oszczędności — również interesy finansowe gwarantujących związków samorządowych (powiatów, miast, gmin), które powołały kasy te do życia. Te drobne instytucje bankowe potrzebują oparcia o silną centralę; raz mają zbyt nie kapitały, to znów potrzebują przejściowego kredytu. Dla pierwszych muszą znaleźć pewną i korzystną lokatę, a uzyskany kredyt powinien być niedrogi. Zarówno więc samorzady same, jak i ich kasy oszczędności muszą mieć oparcie o większą instytucję kredytową, któraby na wzór central spółdzielczych regulowała przypływ i odpływ kapitałów w danym okręgu. Tego oparcia nie znajdują w bankach prywatnych, które mając inne poważne zadania, nie mogłyby się specjalnie zająć sprawą finansowania samorządu.

W Niemczech powstała na szereg lat przed wojną w każdej prawie prowincji pruskiej oraz w każdym państwie związkowym t. zw. „Centrala żyrowa” (Giro-Zentrale), która początkowo, jak sama nazwa wskazuje, przeznaczoną była do pielęgnowania bezgotówkowego ruchu płatniczego, wogóle do regulowania obrotów pieniężnych kas oszczędności w danym okręgu. Tak, jak poszczególne kasy miały w ramach swego małego okręgu (miasta, powiatu) regulować obrót pieniężny, i ściągać nadmiar kapitałów oraz rozdzielać je pomiędzy sfery gospodarcze, tak okręgowe banki centralne były pomyślane jako regulatory obrotu pieniężnego dla kas oszczędności danego okręgu. Już w pierwszych latach istnienia tych central żyrowych stało się rzeczą jasną, że nie powinny się one ograniczać do roli centralnych instytucyj dla kas oszczędności, lecz że muszą poświęcić się również sprawom kredytu komunalnego, jak to już poprzednio czyniły kasy oszczędności w ramach swego terenu działania; (taką centralą okręgową była przed powstaniem Państwa Polskiego dla Księstwa Poznańskiego „Centrala Żyrowa w Poznaniu” — Girozentrale — dzisiejszy Komunalny Bank Kredytowy). Obecnie istnieje w Niemczech około 18 takich banków okręgowych.

Jednakże i ta organizacja z biegiem czasu okazała się niedostateczną. Praktyka wykazała, że i wśród tych większych okręgów (prowincji itd.) wyrównanie popytu na kapitały i podaż tychże nie jest zupełne, że jest ich albo nadmiar, albo brak; pozatem te okręgowe centrale były zbyt słabe, aby mogły wziąć na siebie cały kredyt komunalny długo- i krótkoterminowy. Gdy więc wskutek tego samorzady zniewolone były szukać kapitałów poza własnymi organizacjami, zdecydowano się utworzyć jedną centralną instytucję komunalną w Berlinie „Deutsche Girozentrale — Deutsche Komunalbank”, do której przystępują jako członkowie już nie poszczególne samorzady, lecz okręgowe związki (centrale). Dzisiaj jest to potężna instytucja, która z pominięciem banków prywatnych ma bezpośredni kontakt z rynkiem pieniężnym i koncentruje u siebie całokształt spraw finansowych komun. Znaczenie jej dla samorządu niemieckiego, a mianowicie dla organizacji długoterminowego kredytu komunalnego widoczne jest z cyfr bilansowych. W końcu lutego 1928 r. suma wkładów wynosiła w banku tym 347 milionów marek, emisja obligacyj komunalnych, ulokowanych przeważnie zagranicą, 358 milionów marek niemieckich.

Poza Rzeszą Niemiecką istnieją samodzielne centralne banki komunalne pomiędzy innymi w Belgii (Credit communal), Czechosłowacji, Finlandji, Szwecji (równocześnie dla kredytu miejskiego), organizuje też podobno własną instytucję samorząd na Łotwie. Natomiast rozprowadzanie długoterminowego kredytu komunalnego za pośrednictwem państwowych instytucyj odbywa się pom. in. we Francji: (Crédit Foncier), w Anglii (Public Works Loans Board), we Włoszech (Cassa depositi e prestiti). Tam, gdzie instytucje państwowe mają powierzoną pieczęć nad kredytem komunalnym łącznie z innymi zadaniami, te ostatnie ograniczają się zazwyczaj do długoterminowego kredytu realnego (jak np. Crédit Foncier).

W Polsce dostosowanie organizacji kredytu komunalnego do nowo wytworzonych warunków musiało z natury rzeczy wymagać większego czasu. W pierwszych latach "powojennych wobec krytycznego położenia rynku pieniężnego, nadmiernie wysokiej stopy procentowej i ciągłej deprecjacji pieniądza, sprawa długoterminowego kredytu komunalnego była mało aktualną. Samorządy mogły myśleć przeważnie tylko o zaciąganiu kredytów krótkoterminowych, spłacalnych z najbliższych wpływów podatkowych. Niemniej czynione były od samego początku przygotowania około uruchomienia kredytu długoterminowego. W roku 1922/23 ogólna suma kredytów zaciągniętych przez samorządy wynosiła tylko 16 milionów, a w roku 1924 — 12 milionów.

Dotychczasowy stan organizacji kredytu komunalnego przedstawia się jak następuje:

W b. zaborze pruskim istniejąca od r. 1912 Centrala Żyrowa spełniała początkowo i za czasów polskich przede wszystkim rolę centralnej instytucji kas oszczędności, jednakże sporadycznie udzielała również kredytu komunom; od r. 1923 ze zmianą statutu i przekształceniem na Komunalny Bank Kredytowy, zaczęły się również wznagać interesy kredytowe z komunami. W końcu sierpnia 1928 r. ogólna suma kredytów udzielonych tak komunom, jak i kasom oszczędności wynosiła 18 $\frac{1}{2}$  milj. zł.; niezależnie od tego bank czynił przygotowania do organizacji długoterminowego kredytu obligacyjnego, uzyskał też prawo emisji obligacyj. Komunalny Bank Kredytowy jest instytucją finansową Komunalnego Związku Kredytowego, Korporacji prawa publicznego, w której zrzeszone są prawie wszystkie powiaty i miasta Księstwa i Pomorza; odpowiadają one całym swym majątkiem i siłą podatkową za zobowiązania Związku i Banku.

W b. K o n g r e s ó w c e wzorem poznańskim założono po wojnie osobną instytucję finansową „Polski Bank Komunalny” jako towarzystwo akcyjne. Akcjonariuszami mogą zostać jedynie związki samorządowe oraz ich kasy oszczędności, które odpowiadają za zobowiązania banku tylko wpłatami na akcje (obecny kapitał 2 i pół miliona złotych). Założenie banku nastąpiło na skutek inicjatywy nie tylko sfer samorządowych, lecz i Rządu, a jako cel nowej instytucji postawiono odrazu w pierwszym rządzie zagadnienie kredytu komunalnego, a obok tego sprawę regulowania obrotu pieniężnego pomiędzy komunalnymi kasami oszczędności, których zresztą naówczas była tylko drobna ilość w b. Kongresówce. Teren działalności banku rozciąga się przedewszystkiem na b. Kongresówkę. W krótkim czasie swego istnienia Polski Bank Komunalny dowiódł, że zdolen jest zadaniom swym sprostać. (W końcu 1927 r. wynosiła ogólna suma kredytów komunalnych 19 milj. zł.).

W M a ł o p o ł s c e obok Banku Krajowego, który stał się bankiem państwowym, przez pewien czas odgrywały pewną rolę w organizacji kredytu komunalnego Państwowy Bank Odbudowy, a pozatem jako instytucja czysto samorządowa Zakład Kredytowy Miast Małopolskich. Po sfuzjonowaniu w r. 1924 powyższych trzech instytucyj i utworzeniu z nich Banku Gospodarstwa Krajowego z główną siedzibą w Warszawie, samorządy małopolskie nie posiadają już własnej instytucyj, któraby zajmowała się specjalnie kredytem komunalnym. Brak ten miał być wypełniony tem, że Bankowi Gospodarstwa Krajowego poruczono statutowo pom. in. obowiązek pielegnowania kredytu komunalnego<sup>5)</sup>.

### III.

Z chwilą założenia Banku Gospodarstwa Krajowego i powierzenia mu obowiązku finansowej pieczy nad samorządem, stała się aktualną sprawa rozgraniczenia zakresu działalności pomiędzy tą nową instytucją a obydwoma już istniejącemu

<sup>5)</sup> Art. 5 Statutu B. G. K. brzmi: Zadaniem Banku jest udzielanie kredytu długoterminowego przez emisję listów zastawnych, zabezpieczonych hipotecznie, obligacji komunalnych, kolejowych, a dla potrzeb przemysłowych i innych — obligacji bankowych, popieranie samorządowych instytucyj oszczędnościowych, popieranie ruchu budowlanego i odbudowy kraju oraz wykonywanie wszelkich czynności bankowych, ze szczególnem uwzględnieniem potrzeb Państwa, przedsiębiorstw państwowych i samorządów.....



względnie jeszcze powstać mającemi bankami komunalnemu Rozgraniczenie kompetencji było tembardziej potrzebne, że i cały szereg innych instytucyj mianowicie rządowych (poszczególne Ministerstwa, P. K. O. itd.) zajęło się udzielaniem kredytu komunom. Według danych zebranych z „Roczników Statystycznych”, źródła kredytów zaciąganych przez samorządy w latach 1922—24 były następujące:

	Instytucje rządowe	Instytucje samorządowe w tysiącach złotych	Instytucje i osoby pryw.	Razem
1922	3 798	4 503	673	8 974
1923	4 746	2 415	435	7 596
1924	6 998	2 971	1 905	11 874
	15 542	9 889	3 013	28 444

W kredytach państwowych za r. 1924 mieści się B. G. Kr. jedynie sumą 888 tysięcy. Ogółem wynosiły w tych 3 latach kredyty z instytucyj państwowych okragło 55%, samorządowych 35%, a innych (reszty ceny kupna itp.) 10%.

Akcję kredytową w stosunku do komun rozpoczął B. G. Kr. na większą skalę w, roku 1925. W końcu tego okresu stan długoterminowych pożyczek komunalnych wynosił 26,1 milj. zł. w zł. oraz 9,6 milj. dol. (w tem przeważna część to kredyty z firmy Ulen & Co). W końcu 1927 r. pożyczki komunalne obligacyjne doszły do sumy 306 milj. zł. (w czem mieszczą się co-prawda również zwaloryzowane pożyczki trzech sfuzjonowanych banków małopolskich). Do tego dochodzi jeszcze kilkanaście milionów kredytów krótkoterminowych stawionych do dyspozycji komunom i ich kasom oszczędności. W porównaniu z tem cyfry obydwuch banków komunalnych mogą się wydawać nieproporcjonalnie niskimi. Kredyty komunalne udzielone przez Polski Bank Komunalny (długo- i krótkoterminowe) wynosiły w końcu 1927 r. 19,1 milj. zł., kredyty Komunalnego Banku Kredytowego w Poznaniu w końcu 1927 r. 16 milionów, w końcu sierpnia 1928 r. 18 $\frac{1}{2}$  miliona zł. Pobieźnie rzecz sądząc, możnaby stąd. wnioskować, iż koncepcja powierzenia centralnej instytucji państwowej organizacji kredytu komunalnego jest racjonalniejszą od tworzenia samodzielnych okręgowych banków komunalnych. Jednakże bliższa analiza bilansów B. G. Kr. jak i banków komunalnych wykazuje, iż znaczenie tych ostatnich dla gospodarki samorządowej nie jest bynajmniej tak małe, jakby z powyższego porównania cyfr absolutnych wynikać mogło. Przedewszystkiem banki komunalne

rozszerzając swą działalność na mniejsze tereny aniżeli B. G. Kr., Polski Bank Komunalny na teren b. Kongresówki, Komunalny Bank Kredytowy tylko na Poznańskie i Pomorze, co im umożliwiła intensywniejszą pracę w odnośnym okręgu. O ile chodzi np. o województwa zachodnie, to wątpić należy, aby kredyty wypłacone przez B. G. Kr. organizacjom samorządowym tej dzielnicy były wiele większe od kredytów Komunalnego Banku Kredytowego.

Pozatem Komunalny Bank Kredytowy nie rozpoczął jeszcze emisji obligacji komunalnych.

Dalej nie należy zapominać, że rozmach, z jakim B. G. Kr. wkracza we wszystkie dziedziny pracy bankowej, umożliwiła mu przedewszystkiem nadzwyczajna pomoc państwa: poważny kapitał zakładowy (120 milionów), rezerwy (28 milj.), należące się jako nierozdzielony czysty zysk również państwu, lokaty Skarbu (ult. 1927 r. 284 milionów), oraz inne poważne fundusze na specjalne cele, które pracują w banku, zanim zostaną wypłacone na właściwe cele. Nie bez znaczenia jest również fakt, że poważna część obligacji B. G. Kr. znajduje umieszczenie w tych wszystkich instytucjach, w których Rząd ma wpływy, jak P. K. O., Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, Bank Polski i inne zakłady społeczne, a więc w instytucjach, w których banki komunalne mogłyby obligacje swe ze względu na ich charakter pupilarnie pewny również lokować, gdyby nie natrafiały na przemożną konkurencję Banku Gospodarstwa Krajowego.

Preponderancja, jaką instytucja ta zyskała w dziedzinie kredytu komunalnego, nie jest więc bynajmniej dowodem wyższości konstrukcji centralistyczno-państwowej nad innymi formami organizacyjnymi. Widzimy to n. p. na sprawie kredytów zagranicznych.

Sam B. G. Kr. przyznaje w sprawozdaniach swych rocznych za rok 1926 i 1927, że tylko niewielkie ilości obligacji mógł w tym czasie ulokować zagranicą. Mimo to właśnie sprawa kredytów zagranicznych stała się powodem rozbieżności poglądów co do formy, w jakiej należałoby dążyć w przyszłości do należytej organizacji kredytu komunalnego. Jak już z poprzednich wywodów wynika, istnieją zasadniczo dwa programy:

1. Według jednego z nich należy rozbudować dotychczasowy system tworzenia samodzielnych regionalnych banków komunalnych, z pozostawieniem B. G. Kr. jako ich nadbudowy (system decentralistyczny).

2. Druga koncepcja żąda zupełnego zcentralizowania całego kredytu komunalnego bezpośrednio w B. G. Kr., z pozostawieniem bankom komunalnym jedynie działu kredytu krótkoterminowego (System centralistyczno-państwowy).

Rozpatrzmy bliżej obydwaj programy.

System decentralistyczny nie pragnie bynajmniej zbyt niegęsto rozdrabniania sił. Teren działania poszczególnych banków okręgowych powinien być dość obszerny, ażeby zapewnić im możliwość rozwoju; okręgów ma być najwyżej 3—5 w Polsce, przede wszystkim należałoby wypełnić lukę, jaka istnieje w Małopolsce, przekształcając jedną z tamtejszych kas oszczędności na centralę. Ten system regionalny posiadałby ewentualnie swą nadbudowę w Banku Gospodarstwa Krajowego, któremu przypadłyby w udziale większe kredyty długoterminowe oraz rozdział ewentualnych rządowych funduszy specjalnych. Dział kredytów długoterminowych obligacyjnych ma być również pozostawiony bankom komunalnym (z ewent. ograniczeniem do mniejszych i średnich kredytów); do nich pozatem powinien wyłączenie należeć dział kredytów krótkoterminowych oraz bezpośrednia współpraca z komunalnymi kasami oszczędności.

Koncepcja ta zyskała aprobatę pomiędzy innymi i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, czego dowodem przedłożony na Państwowej Radzie Samorządowej w czerwcu projekt ustawy o związkach rewizyjnych i wyrównawczych. Tezy ustalone przez P. R. S. do tego projektu streszczają się, o ile chodzi o działalność bankową, w tem, że

1. uznaje się konieczność tworzenia przez samorzady własnych instytucyj bankowych,
2. że te wspólne instytucje komunalne powinny zająć się tak opieką nad komunalnymi kasami oszczędności, jak i organizacją kredytu komunalnego (również długoterminowego),
3. uznaje się przytem zasadę decentralizacji i regionalności<sup>6)</sup>.

<sup>6)</sup> Z wniosków uchwalonych przez Radę wymieniamy:

„Należy na obszarze Państwa wprowadzić związki rewizyjne dla kontroli komunalnych kas oszczędności oparte na ustawowo jednolitych zasadach organizacji....

Jeżeli związek komunalny przystępuje na członka związku to kasa oszczędności, której on jest poręczycielem, obowiązana jest zarazem należeć do związku. (Ciąg dalszy przypisku na stronie następnej.)

Za zachowaniem wzgl. tworzeniem samodzielnych banków komunalnych przemawia szereg argumentów:

Instytucje te, znając lokalne stosunki i potrzeby tak samorządu, jak i jego kas oszczędności, potrafią sprawniej i szybciej obsłużyć swych członków, aniżeli wspólna na całe Państwo centrala, mogą zrezygnować ze zbytnej formalistyki, jaka cechuje naogół działalność instytucyj państwowych; fundusze pochodzące ze swego okręgu przeznaczają w pierwszym rzędzie na cele tegoż okręgu, podczas gdy fundusze zbierane w jednej centrali nie zawsze bywają równomiernie rozdzielone pomiędzy poszczególne okręgi. Własne instytucje lepiej mogą się zająć sprawami samorządu, aniżeli instytucja, która, jak Bank Gospodarstwa Krajowego, ma poza sprawami samorządowymi jeszcze te wszystkie rozległe agendy, jakie zwykle w innych krajach spełnia bankowość prywatna, oraz i specjalne zadania, jak załatwienie spraw finansowych Rządu oraz jego rozlicznych przedsiębiorstw, niemniej obszerny dział kredytów budowlanych.

Wspomniałem już poprzednio, że w Niemczech, gdzie decentralizacja jest może doprowadzona zbyt daleko (każda prowincja ma swą „centralę żyrową” lub „bank krajowy”), okazała się potrzeba stworzenia nadbudowy w postaci centralnego banku komunalnego. Lecz istnienie tej centrali nie uszczupla w niczem praw banków okręgowych; mają one np. możliwość wypuszczania własnych obligacyj komunalnych

Nie może być członkiem związku rewizyjno-wyrównawczego komunalna kasa oszczędności, bez równoczesnego wstąpienia związku poręczającego....

Przy związkach rewizyjnych należy wprowadzić centrale żyrowe z uprawnieniami banków....

Należy dążyć do tego, aby liczba związków rewizyjnych była możliwie najmniejsza....

Oddzielne przepisy prawne określą stosunek tych związków rewizyjno-żyrowych do banków państwowych....

Dotychczasowe związki rewizyjne należy utrzymać jako nadal działające, lecz w ramach nowego ustroju. Teren ich działalności określi Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu w ramach zasad przewidzianych w przedstawionym projekcie ustawy.

Istniejące obecnie banki związkowe (Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu, Polski Bank Komunalny w Warszawie, ewentualnie Polska Kasa Oszczędności we Lwowie) należy wprowadzić do nowej organizacji jako centrale żyrowe związku....

i skwapliwie z tego korzystają. W końcu lutego 1928 r. wyosiła emisja obligacyj komunalnych<sup>7)</sup>

Centrali berlińskiej	337,0 milj. mk.
9 central okręgowych	356,5 „

Ogólna emisja poszczególnych prowincjonalnych instytucyj jest nawet większa aniżeli emisja głównej centrali. Okazuje się, że im więcej jest kanałów, za pośrednictwem których odbywa się dopływ kapitałów, tem większy ten dopływ.

Znaczenie banków okręgowych dla samorządu nie ogranicza się wszakże do świadczeń natury finansowej; są one oparciem dla odnośnych związków rewizyjnych, z ich rozległą działalnością rewizyjno-instruktorską, opiniodawczą itd., której instytucja państwowa i to mająca jeszcze szereg innych poważnych zadań do spełnienia ani w przybliżeniu nie jest zdolna zastąpić.

Tymczasem polityka Banku Gospodarstwa Krajowego przeciwstawia się koncepcji tworzenia komunalnych banków okręgowych i zmierza w zupełnie innym kierunku. Bank ten żąda dla siebie wyłącznego prawa emisji obligacyj komunalnych oraz chce mieć możność bezpośredniego udzielania komunom kredytu krótkoterminowego, a dalej pragnie być równocześnie centralą dla Kas oszczędności, z którą poszczególne kasy całej Polski mogłyby bezpośrednio pracować. Jednakże równocześnie B. G. Kr. korzystając z przepisów statutowych, które przewidują udział komun w kapitale jego zakładowym, żąda od samorządów złożenia 100 milionów zł. na kapitał; każdy udział komun w wysokości  $\frac{1}{9}$  części kapitału posiadanego przez Rząd, uprawnia do delegowania jednego członka do Rady Banku, a samorząd może mieć ich 6 (na ogólną liczbę 15). Ponieważ przy tej kombinacji do kapitału zakładowego Banku zalicza się również rezerwy (obecnie blisko 30 milj. zł.),  $\frac{1}{9}$  część wynosi 16 660 000 zł; 6 udziałów (3 dla miast, 3 dla powiatów), zatem wymagałoby razem 100 milionów złotych.

Tłumaczenie konieczności złożenia tak znaczanego kapitału przez samorządy postanowieniami statutowymi jest niewystarczające. Ponieważ postanowienie to zostało umieszczone w statucie w czasie, gdy kapitał Banku wynosił 30 milionów zł., a więc i udział komun przewidziany był na sumę daleko mniejszą, najprostszą rzeczą byłaby zmiana statutu.

<sup>7)</sup> Deutsche Sparkassen Zeitung Nr. 41 z 5. IV. 1928.

Jednakże należałoby wpierw zbadać, czy — poza względami formalnymi (wymogi statutu) — względy rzeczowe, również zresztą przez Bank Gospodarstwa Krajowego wysuwane, nie usprawiedliwiają konieczności tak znacznego udziału komun w kapitale Banku Gospodarstwa Krajowego.

Otóż przytacza się przedewszystkiem dwa argumenty:

Nasamprzód samorządy mają przez wzięcie udziału w kapitale Banku oraz delegowanie swych przedstawicieli do Rady uzyskać wpływ na tok jego interesów, przedewszystkiem dopilnować, aby B. G. Kr. sprawom komunalnym poświęcał zawsze należytą uwagę. Następnie przez udział samorządów w B. G. K. ma charakter tegoż jako instytucji czysto państwowej ulec zmianie, a Bank stać się instytucją państwowo-komunalną i tym sposobem, jak i dzięki wysokiemu kapitałowi zakładowemu ułatwić sobie zbyt obligacyj komunalnych zagranicą. Z argumentem tym trudno się pogodzić; mimo finansowego udziału komun w B. G. Kr. charakter prawny Banku pozostanie niezmieniony; będzie on nadal instytucją państwową, w której delegaci komun mogą mieć jedynie głos doradczy, cała zaś polityka Banku podlegać będzie nadal wpływom Rządu. Co się zaś tyczy umieszczania zagranicą obligacyj, to obligacje wydane przez B. G. K., nawet w razie udziału komun w jego kapitale zakładowym, pozostaną papierami państwowymi, choćby je się nazywało obligacjami komunalnymi. Zagranica uważa, że papier komunalny winien być emitowany przez samorząd sam, czy to bezpośrednio, czy za pośrednictwem instytucji bankowej, komunalnej. Wobec przedstawiciela poważnej organizacji samorządowej jeden z reprezentantów kapitału amerykańskiego wyraźnie oświadczył: „Prywatne instytucje niech się starają o kredyty dla prywatnych, samorządy dla samorządowych, a państwo dla siebie”.

Zresztą z faktu, że Bankowi Gospodarstwa Krajowego zależy na nadaniu obligacjom jego charakteru papierów komunalnych, wynika, iż musiał natrafić na trudności przy dalszem lokowaniu poważniejszych pakietów zagranicą.

Również argument Banku Gospodarstwa Krajowego, że wysoki kapitał zakładowy wpłynie korzystnie na pokup obligacyj zagranicą, nie usprawiedliwia dostatecznie żądania tak znacznego udziału finansowego ze strony komun.

Kapitał 120 milionów (z rezerwami 150 milj.) jest jak na stosunki polskie dość poważny, udział Rządu ma być podobno podwyższony o ca 80 milionów, tak że Bank może z fat-

wością osiągnąć bez udziału komun 200 milionów złotych, co powinno zupełnie wystarczyć.

Zresztą, jeśli chodziłoby tylko o gwarancję, to Komunalny Związek Kredytowy w Poznaniu, za zobowiązania którego odpowiadają wszyscy członkowie (powiaty i miasta) solidarnie, daje również dostateczną gwarancję, jeżeli się zważy, że majątek członków (po potrąceniu długów) wynosi około 450 milionów zł. (Na zasadzie tej solidarnej odpowiedzialności członków mają być też zorganizowane przyszłe związki rewizyjno-wyrównawcze z ich okręgami bankami.)

Wśród argumentów Banku Gospodarstwa Krajowego, wysuwanych na rzecz przyznania mu monopolu emisji obligacji komunalnych najpoważniejszym jest ten, że należy emitować jednolity typ obligacji komunalnych. Lecz to mogłoby mieć znaczenie jedynie odnośnie obligacji puszcanych na rynki zagraniczne. Dla lokaty w kraju nie stanowi kilka (3—4) typów obligacji żadnej przeszkody, jak to zresztą widzimy na przykładzie Ziemstw Kredytowych oraz Towarzystw Kredytowych miejskich. Ale i zagranicą umieszczenie 2 lub 3 rodzaje pożyczek komunalnych nie powinno narządzać trudności, gdy się zważy, że n. p. Niemcy wydają wprawdzie za pośrednictwem swego centralnego banku komunalnego jeden typ obligacji, lecz za to procentualnie daleko więcej, aniżeli u nas, miast i innych związków samorządowych emituje pozatem samodzielnie własne swe obligacje zagranicą.

Możnaby conajwyżej, gdyby emisja zbiorowej pożyczki komunalnej okazała się konieczną, pomyśleć o zorganizowaniu na ten cel specjalnej Holding Cie na wzór projektowanej obecnie centralnej instytucji ziemstw kredytowych.

Pozostałaby jeszcze do rozpatrzenia kwestja, czy kredyty udzielone przez B. G. K. mogą być tańsze aniżeli te, których udzielają banki komunom. O ile chodzi o kredyty gotówkowe, to odsetki liczone przez banki komunalne czy to komunalnym kasom oszczędności czy komunom, niewiele odbiegają od odsetek, jakie przyznaje komunom B. G. K., a w miarę wzmocnienia się podstawy finansowej banków komunalnych, są coraz korzystniejsze. Co się zaś tyczy kredytów długoterminowych, to oprocentowanie ich zależne jest od wysokości kursu obligacji.

I tu Bank państwowy nie jest tańszy: Obligacje 8% kom. Banku Gospodarstwa Kraj. notują np. 94%, a 8% obligacje kom. Polskiego Banku Komunalnego 93%.

Różnica 1% niewiele znaczy, jeżeli się zważy, że Bank Gospodarstwa Krajowego domaga się od komun prawie zawsze hipotecznego zabezpieczenia pożyczki, podczas gdy banki komunalne, mając dzięki lokalnej znajomości wgląd w całość kształt gospodarki finansowej poszczególnych komun, mogą w przeważnej części wypadków z zabezpieczenia tego zrezygnować, a zadowolić się wzorem niemieckich banków hipotecznych, skrytem dłużnym, co już daje oszczędność w kosztach około 1%.

Lecz nie koniec na tem, B. G. K. żąda, jak już wspomniano, udziału komun w kapitale zakładowym w wysokości nominalnej 100 milj. zł. O ileby koncepcja ta przeszła, oznaczałoby to podrożenie kredytu komunalnego w B. G. K., jak wynika z poniższego obliczenia. Ponieważ jest rzeczą wykluczoną, aby samorzady tak poważną kwotę złożyły w gotówce, B. G. K. oświadcza gotowość udzielenia na ten cel długoterminowego kredytu (ca 29 lat), i to w obligacjach komunalnych 7%. Kurs tych obligacyj wyniósłby około 80% i tylko w tej wysokości mogłyby być wzięte w zapłatę, czyli że na subskrybowanie udziału 16,6 milj. zł. (koniecznych do uzyskania jednego miejsca w Radzie) muszą samorzady zaciągnąć 7% pożyczkę obligacyjną w nominalnej wysokości ca 21 milj. złotych (za 6 miejsc: ca 126 milionów zł.); faktyczne więc oprocentowanie powyższych 100 milionów złotych wynosiłoby nie 7%, lecz 8,9%. Do tego dochodzi 0,5% na koszty administracyjne = razem 9,4%, nie licząc 2% amortyzacji. Razem więc miałyby samorzady do płacenia rocznie  $9\frac{1}{2}$  milj. złotych. Wprawdzie komuny mają prawo do dywidendy. Lecz ta ani w przybliżeniu nie wyniesie w najbliższych latach tyle, ile wydatki na odsetki. Według § 73 statutu B. G. K. może tylko  $\frac{1}{4}$  część (25%) czystego zysku Banku być rozdzielona jako dywidenda między Rząd i samorzady, w stosunku do posiadanych udziałów. W roku obrachunkowym 1927 wykazuje B. G. K. zysku okragło  $4\frac{1}{2}$  milj. zł. Przypuściwszy, że po podwyższeniu kapitału i na skutek zwiększenia obrotów zysk ten podniesie się do 16 milj., to na dywidendę dla udziałowców wypadnie 4 milj., które podzielone według stosunku 12 : 10 między państwo a samorzady, dadzą komunom 1,8 milj. zł. od udziału 100 milionów. Przewidując nawet jeszcze większe zyski, dywidenda wyniesie w najlepszym razie 2—3 milj. zł., czyli 2—3%, podczas gdy odsetki od długu kosztować będą ca  $9\frac{1}{2}$  milj. zł.; t. j. samorzady dopłacałyby (nie licząc amortyzacji) około  $7\frac{1}{2}$ — $6\frac{1}{2}$  milj. zł. rocznie, o którą to sumę byłby rok rocznie



kredyt udzielony komunom droższy (o ile oczywiście nie nastąpi zmiana statutu B. G. K. tak co do dywidendy, jak i co do wysokości udziału uprawniającego do głosu w Radzie).

Mimo tych zastrzeżeń, jakie się nasuwają co do polityki B. G. K. wobec zagadnienia kredytu komunalnego, bank ten pozostanie na dłuższy czas jednym z największych źródeł kredytu dla samorządu. Jednakże z dotychczasowych wywodów wynika, iż żadne poważne względy nie przemawiają za koncepcją zupełnego zmonopolizowania kredytu komunalnego w powyższej instytucji. Dwa te źródła: banki komunalne i bank państwowy uzupełniają się wzajemnie.

To też naturalny rozwój wypadków wskazuje drogę jakoby kroczyć należało. Nie potrzeba bynajmniej umniejszać znaczenia, jakie ma B. G. K. dla organizacji kredytu komunalnego. Nie widzimy wszakże konieczności wkraczania na drogę dalszej etatyzacji i przyznawania monopolu instytucji państwowej, gdy dotychczasowe doświadczenie pouczyło, że inicjatywa samorządu w zakresie własnych spraw finansowych, a mianowicie w organizacji bankowości komunalnej, dała również dobre wyniki.