STEFAN OCHOCIŃSKI

BANKI KOMUNALNE W GOSPODARCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO*

1. W ramach porządkowania gospodarki samorządu terytorialnego występuje także potrzeba racjonalizacji gospodarki zasobami kredytowymi, zwłaszcza w zakresie kredytu krótko- i długoterminowego dla organów samorządu terytorialnego i jego jednostek gospodarczych, opartego na zgromadzonych lokalnych oszczędnościach pieniężnych oraz bezzwrotnych i zwrotnych funduszach własnych banków komunalnych.

Wobec wieloletniego okresu gromadzenia odpowiednich zasobów kredytowych i dochodzenia lokalnej bankowości do pełnej zdolności kredytowej konieczne jest wczesne przystąpienie do prac przygotowawczych i organizacyjnych, zwłaszcza w zakresie różnych form kredytu oraz typów lokalnych banków, przedstawionych w zarysie w niniejszym opracowaniu.

Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.[1] postanawia, że dla realizacji poszczególnych zadań własnych, wchodzących w zakres działania samorządu terytorialnego, zainteresowane gminy wiejskie i miejskie mogą łączyć się w związki międzygminne (związki komunalne), posiadające osobowość prawną, nabywaną po zapisaniu w rejestrze związków, prowadzonym przez prezesa Rady Ministrów, z datą ogłoszenia statutu związku. Związek międzygminny powinien odgrywać rolę związku poręczającego w stosunku do wspólnie zaciągniętych zobowiazań i wspólnego banku komunalnego. Związek poręczający pokrywa koszty zorganizowania i uruchomienia banku komunalnego oraz wyposaża go bezzwrotnie w pierwotny kapitał zakładowy.

2. Organy gmin wiejskich i miejskich oraz ich związki międzygminne mogą podejmować uchwały w sprawie zaciągania bankowego kredytu krótkoterminowego oraz bankowego kredytu długoterminowego (emisyjnego).

Bankowy kredyt krótkoterminowy, przeznaczony na czasowe zasilenie zasobów kasowych samorządu terytorialnego, podlega zwrotowi z dochodów tego roku budżetowego, w którym został zaciągnięty. Gminy wiejskie i miejskie mogą korzystać w zasadzie z terminowych pożyczek pod zastaw papierów wartościowych i towarów (dowodów składowych) oraz z kredytu dyskontowego weksli handlowych, a wyjątkowo także

---

* W opracowaniu tym Autor przedstawia zarys koncepcji organizacji instytucji bankowych, które mogłyby być powoływane przez samorząd terytorialny i służyć rozwojowi jego gospodarki (red.).

[1] Ustawa z 8.3.1990 o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawa z 8.3.1990 o samorządzie terytorialnym. Dz.U. nr 16 poz. 94 i 95.

z kredytu na rachunkach bieżących, spłacanych w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy. Źródłem spłaty tych kredytów są przychody pieniężne, w tym także zyski osiągnięte ze sprzedaży dóbr i usług sfinansowanych tymi kredytami.

Bankowy długoterminowy kredyt emisyjny polega na udzielaniu pożyczek inwestycyjnych na kilkanaście lub kilkadziesiąt lat, opartych na długoterminowych wkładach pieniężnych, zgromadzonych na rynku kapitałowym, w drodze emisji obligacji i listów zastawnych, zabezpieczonych hipotecznie na nieruchomościach dłużników. Pożyczki mogą być wypłacone w listach zastawnych i obligacjach, których sprzedaż na rynku kapitałowym należy wtedy do pożyczkobiorców. Podaż papierów wartościowych zwiększa się wówczas w sposób żywiołowy, nie regulowany przez wyspecjalizowany bank hipoteczny, wpływając na obniżenie kursu, zwłaszcza przy słabej chłonności rynku.

Uchwały organów samorządu terytorialnego w sprawie zaciągania kredytu bankowego w większych rozmiarach podlegają zatwierdzeniu przez sejmik samorządowy, a niekiedy przez organa nadzoru, którymi są prezes Rady Ministrów, wojewoda i regionalna izba obrachunkowa. W tym celu do uchwał dotyczących zaciągania kredytów bankowych i objęcia poręką, a podlegających zatwierdzeniu, powinny być dołączone dokumenty umożliwiające prawidłową ocenę bieżącej i długookresowej zdolności kredytowej, odpowiedzialności materialnej i solidności kredytobiorcy w wywiązywaniu się z zobowiązań.

3. Komunalne kasy oszczędności, miejskie i regionalne, są to banki prawa publicznego, których głównym zadaniem jest prowadzenie na dogodnych warunkach rachunków oszczędnosciowych, na których ludność gromadzi wkłady pieniężne, oraz przeznaczanie ich części na pokrycie działalności kredytowej, własnej lub innych banków. Przyjmują one wkłady oszczędnościowe z zobowiązaniem zwrotu w każdej chwili, o ile w umowie nie ustalono innego terminu ich podjęcia, a także oprocentowują je nieco wyżej niż wkłady na rachunkach czekowych, co stanowi formę zachęcania ludności do oszczędzania. Najdrobniejsze oszczędności w swej ogólnej kwocie tworzą kapitały, które w znacznej części zasilają bankowe zasoby kredytowe i tą drogą włączają je do obrotu gospodarczego. Zgromadzone wkłady oszczędnościowe oddziela się więc od innych wkładów bankowych, ustalając dla nich bardzo niską granicę dolną oraz nieprzekraczalną granicę górną, powyżej której wkład przestaje być uważany za oszczędnościowy.

Komunalne kasy oszczędności zakładane są przez utworzone w tym celu związki międzygminne. Związek organizujący komunalną kasę jest wobec niej związkiem założycielskim i poręczającym. W tym celu związek założycielski, jako organ stanowiący, podejmuje uchwałę w sprawie: 1) przyznania kapitału zakładowego i bezzwrotnej dotacji na pokrycie kosztów organizacji i uruchomienie kasy, 2) przyjęcia odpowiedzialności za zobowiązania kasy, 3) treści statutu. Uchwała organu założycielskiego podlega zatwierdzeniu przez prezesa Rady Ministrów. Po załatwieniu czynności organizacyjnych zarząd zgłasza bank do rejestru, dzięki czemu nabywa on osobowość prawną i może rozpocząć swoją działalność statutową.

Statut wzorcowy komunalnych kas oszczedności powinien zawierać szczegółowe przepisy dotyczące: formy, siedziby, zadań, organizacji, majątku, funduszów, zakresu działania oraz stopnia odpowiedzialności związku założycielskiego. Statutowymi orga-

nami kasy komunalnej są: rada, zarząd i komisja rewizyjna. Fundusze własne komunalnej kasy obejmują: kapitał zakładowy, następujące fundusze rezerwowe – amortyzacyjny, zasobowy i wyrównawczy oraz fundusz gwarancyjny.

Ogólną zasadą działalności komunalnych kas oszczędności jest ograniczenie się do tych czynności bankowych, które w normalnych warunkach nie narażają na poważniejsze ryzyko strat, a więc nie prowadzą czynności o charakterze spekulacyjnym. Kredyty, dobrze zabezpieczone, udzielane są tym samym warstwom społecznym, od których pochodzą oszczędności. Odstępstwo od tych zasad zwykle podważa zaufanie i hamuje dalszy rozwój komunalnych kas.

Krótkoterminowy charakter wkładów wymaga utrzymania przez bank wyjątkowo dużej płynności finansowej i odpowiednich rezerw kasowych. Łączna kwota udzielonych kredytów nie powinna przekraczać 20% kwoty wkładów oszczędnościowych. Nadwyżka wkładów powinna być lokowana w komunalnym banku hipotecznym, spełniającym funkcje centrali finansowej komunalnych kas.

Komunalne kasy oszczędności mogą zakładać, za zgodą organu założycielskiego, oddziały gminne i dzielnicowe o ograniczonym zakresie działania. Do statutowego zakresu działania oddziału komunalnej kasy należy:

1) przyjmowanie wkładów na książeczki imienne, mające te same uprawnienia, co książeczki komunalnych kas oszczędności;

2) udzielanie terminowych pożyczek: a) pod zastaw inwentarza martwego i żywego oraz płodów rolnych, b) za poręczeniem osób zamieszkałych w danej gminie lub dzielnicy i odpowiadających majątkowo, c) za zabezpieczeniem hipotecznym na pierwszym miejscu do wysokości 50% wartości szacunkowej nieruchomości.

Pierwszeństwo w korzystaniu z kredytu w oddziale banku mają mieszkańcy danej gminy lub dzielnicy.

Związek komunalnych kas oszczednościowych sprawuje bezpośredni nadzór nad bankami komunalnymi oraz reprezentuje je na zewnątrz. Do kompetencji Związku wobec banków komunalnych należy: obrona interesów, szkolenie i instruktaż, koordynacja działalności, kontrolowanie tej działalności oraz dokonywanie rewizji i inspekcji, badanie preliminarzy budżetowych, bilansów majątkowych i wynikowych (rachunków strat i zysków) wraz z pisemnymi sprawozdaniami, udział przedstawiciela Związku w posiedzeniach organów banków komunalnych.

Związek działa na podstawie statutu, który powinien określać jego cel, nazwę i siedzibę, najniższą liczbę zrzeszonych banków, zasady przyjmowania, występowania i wykluczania członków, strukturę władzy oraz zakres kompetencji i zasady działania walnego zgromadzenia, rady i zarządu, sposób powoływania rewidentów oraz sposób i zakres przeprowadzania rewizji.

4. Komunalny bank hipoteczny[2] jest to bank specjalny, którego głównym zadaniem jest udzielanie długoterminowego kredytu inwestycyjnego, opartego na emisji listów zastawnych i obligacji, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb związków komunalnych,

[2] Koncepcję komunalnego banku hipotecznego omówiono szerzej w opracowaniu **S. Ochociński**: Samorząd terytorialny jako organizator instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego. W: Finansowe podstawy rozwoju samorządności terytorialnej. Red. J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu. Seria I, z. 130. Poznań 1985, s. 220 - 232.

budownictwa miejskiego i wiejskiego, rolnictwa, rzemiosła, przemysłu i handlu, a dodatkowo spełnianie także innych prawem dozwolonych czynności bankowych.

Zaleca się, aby bank hipoteczny starał się znaleźć dla emitowanych papierów wartościowych odpowiednie rynki zbytu w kraju i za granicą, umożliwiając ich sprzedaż we właściwym miejscu i czasie, przy zmniejszonej podaży na giełdach. W warunkach rynku kapitałowego bank hipoteczny zakupuje od pożyczkobiorcy emitowane papiery po kursie bieżącym, stawiając do dyspozycji równowartość na rachunku czekowym lub nawet w gotówce, a w odpowiednim czasie sprzedaje je na giełdach.

Listy zastawne zabezpiecza się wierzytelnościami banku, zapisanymi w księdze hipotecznej w pierwszej połowie wartości nieruchomości wiejskich i miejskich, stanowiących własność pożyczkobiorcy, a także całym majątkiem banku hipotecznego. Kredyt hipoteczny może być zabezpieczony tylko na nieruchomościach przynoszących trwały dochód, jak np. w miastach domy czynszowe, na wsi grunty uprawne, zagospodarowane tereny leśne, pod warunkiem rentownego poziomu i prawidłowych relacji cen tych nieruchomości. Państwo może udzielić poręki takim listom zastawnym, ułatwiając znalezienie na nie nabywców.

Pożyczki hipoteczne spłaca się ratami półrocznymi. Każda rata obejmuje trzy części: jedną przeznaczoną na spłatę pożyczki, drugą na odsetki oraz trzecią, stanowiącą dodatek administracyjny, z którego pokrywa się koszty własne banku hipotecznego. Istotne znaczenie ma więc prawidłowe opracowanie planu amortyzacyjnego, oddzielnie dla każdej długoterminowej pożyczki.

Kredyt długoterminowy przeznacza się głównie na odłużenie, melioracje i uprzemysłowienie gospodarstw rolnych, akcję budowlaną, inwestycje w przemyśle i dla gospodarki miast. Dobre zabezpieczenie hipoteczne, rentowność przedsięwzięć gospodarczych kredytobiorców oraz łatwość zamiany listów zastawnych i obligacji na środki pieniężne mogą przyczyniać się do udzielania tego rodzaju kredytu we względnie dużych rozmiarach.

Bank hipoteczny jako instytucja udzielająca długoterminowego kredytu emisyjnego działa bardziej elastycznie od banku publicznego, gdyż jest zorganizowany w formie spółki akcyjnej.

5. Komunalny bank hipoteczny pełni funkcję centrali bankowej komunalnych kas. Polega ona na regulowaniu ich sprawności finansowej, wyrażającej się w odpowiednim dostosowaniu płynności składników majątkowych do charakteru ekonomicznego i stopnia wymagalności zobowiązań banku, na przyspieszeniu obrotu zasobami pieniężnymi oraz popieraniu ruchu oszczędnościowego i obrotu przekazowego.

Komunalne kasy oszczędności odgrywają rolę terenowych placówek komunalnego banku hipotecznego, gdy ten nie ma własnych placówek terenowych.