Stefan OCHOCIŃSKI

ZAGADNIENIE BANKU DŁUGOTERMINOWEGO KREDYTU HIPOTECZNEGO W POLSCE

1. Wstęp

W ciągu rozwoju polskiego systemu finansowego wykształciły się trzy podstawowe sposoby wykorzystywania akumulacji finansowej państwa na inwestycje prowadzone w przedsiębiorstwach państwowych: dotacyjny, samofinansowanie i kredytowy. Samofinansowanie inwestycji przedsiębiorstw państwowych miało dotąd wąski zakres, co było uzależnione od centralnego planowania rozwoju gospodarki narodowej. Natomiast dotychczasowy system kredytowania inwestycji produkcyjnych, także system z 1986 r.[1], charakteryzuje się występowaniem obok siebie różnych źródeł spłaty kredytu na jedno i to samo zadanie inwestycyjne: źródeł będących równocześnie źródłami samofinansowania – spłata kredytu z tych źródeł nosi nazwę samospłaty – oraz z dotacji budżetowych. Taki sposób finansowania inwestycji można określić jako mieszany, łączy on bowiem elementy wszystkich trzech metod: samofinansowania, samospłacania nakładów inwestycyjnych i finansowania dotacyjnego.

Mieszany sposób finansowania nakładów na inwestycje produkcyjne uniemożliwia – moim zdaniem – pełne powiązanie formy kredytu bankowego z ekonomiczną efektywnością poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Z myślą o rozwiązaniu tego, a także i innych problemów, proponuje się organizowanie przez samorząd terytorialny instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego, który podlegałby spłacie wyłącznie w drodze samospłaty. Korzystający z takiego kredytu inwestor byłby zainteresowany wyborem jedynie efektywnych ekonomicznie kierunków inwestowania, sprawną i tanią realizacją inwestycji i ekonomicznie efektywną eksploatacją obiektów uzyskanych dzięki inwestycjom.

Organizowanie przez samorząd terytorialny banków długoterminowego kredytu hipotecznego, świadczących dodatkowo inne usługi bankowe dla przedsiębiorstw i innych organizacji terenowych oraz dla jednostek sektora prywatnego, może przyczynić się do racjonalnej gospodarki majątkiem nieruchomym w postaci ziemi i budynków, podlegających obecnie dewastacji i marnotrawstwu. Podstawowym zadaniem tego rodzaju banku powinno być udzielanie samorządom terytorialnym i ich jednostkom gospodarczym długoterminowego kredytu hipotecznego, zabezpieczonego

---

[1] Zasady i tryb kredytowania przedsiębiorstw uspołecznionych. Instrukcja kredytowa nr 1/86. Narodowy Bank Polski. Warszawa styczeń 1986 (załącznik do ZP nrA/3/86).

majątkiem nieruchomym organu założycielskiego[2] oraz jednostek korzystających z tego kredytu. Stanowiło by to także wypróbowanie innej niż dotychczasowa organizacji i funkcjonowania bankowego kredytu inwestycyjnego ograniczonego do zgromadzonych w banku długoterminowych funduszów obcych, co powinno być podstawową zasadą funkcjonowania komunalnych banków hipotecznych.

Propozycja organizowania w Polsce przez samorząd terytorialny instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego jest w pełni zgodna z założeniem, przyjętym w kierunkach reformy gospodarczej z 1981 r.[3]; zwiększenia znaczenia więzi rynkowych oraz systemu pieniężnego i bankowo-kredytowego w stosunkach między jednostkami gospodarczymi sektora uspołecznionego i nie uspołecznionego. Organizowanie tych banków przyczyniałoby się także do spełnienia aktualnie kierowanych pod adresem systemu bankowego postulatów otwartości układu organizacyjnego banków, elastyczności metod i środków działania banków oraz swobodnego wyboru banku przez jednostki gospodarcze. Zakładanie samodzielnych instytucji kredytowych przewidują także postanowienia prawa bankowego z 1982 r.,[4] które jednak uzależnia ją od warunków i potrzeb życia gospodarczego, jakie wystąpią w zreformowanym systemie gospodarczym oraz od zgody Rady Ministrów na utworzenie nowego banku. Późniejsze ustawy: o zmianie Konstytucji Polskiej[5] i o radach narodowych z 1983 r.[6], o drobnej wytwórczości z 1985 r.[7] oraz o samorządzie terytorialnym z 1990 r.[7a] stwarzają podstawowe warunki dla zakładania w przyszłości komunalnych instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego.

Instytucje takie, jak dotąd, jeszcze w Polsce nie istnieją, dlatego też w tym opracowaniu, na tle zarysowanej tylko koncepcji banku długoterminowego kredytu hipotecznego[8], przedstawiona jest rola, jaką proponuje się powierzyć tym bankom w życiu gospodarczym, i proponowany przedmiot jego działania. Wykorzystano w tych propozycjach dawne doświadczenia polskiej bankowości. Na tym tle przedstawiono proponowaną formę prawną oraz proponowane zasady organizacyjne i finansowe instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego, które mogą przyczynić się do racjonalizacji gospodarki majątkiem nieruchomym w postaci ziemi i budynków.

2. Problem źródeł spłaty kredytu bankowego na inwestycje produkcyjne w Polsce

Zakres stosowania metod: dotacyjnej, samofinansowania i kredytowej w finansowaniu inwestycji, prowadzonych przez przedsiębiorstwa państwowe, ulegał w Polsce

---

[2] W ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. nie uwzględniono jednak wysuwanej w dyskusji nad nią propozycji wyodrębnienia własności samorządowej (komunalnej).

[3] Kierunki reformy gospodarczej. Warszawa 1981, s. 9, 20 i 21.

[4] Ustawa z 26 II 1982 r. – prawo bankowe (Dz. U. 1982, nr 7, poz. 56).

[5] Ustawa z 20 VII 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1983, nr 39, poz. 175).

[6] Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1983, nr 41, poz. 185).

[7] Ustawa z 31 I 1985 r. o drobnej wytwórczości (Dz. U. 1985, nr 3, poz. 11).

[7a] Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95).

[8] Koncepcja komunalnego banku hipotecznego została obszerniej omówiona w pracy: S. Ochociński, Rady Narodowe jako organizator instytucji długoterminowego kredytu hipotecznego. Finansowe podstawy rozwoju samorządności terytorialnej. Zeszyt Naukowy – seria I nr 130, AE Poznań 1985, s. 220.

zmianom odpowiednio do zmian w systemie planowania i zarządzania gospodarką. W finansowaniu nakładów na inwestycje udział kredytu bankowego ciągle i znacznie wzrastał, ale nie pociągnęło to za sobą odpowiednio dużego zmniejszenia udziału dotacji w finansowaniu inwestycji. Przyczyny tego tkwią w źródłach spłaty kredytu.

Kredyt jest przejściowym tylko źródłem finansowania inwestycji, antycypującym nagromadzenie z innych źródeł funduszy przeznaczonych na ten cel. Uzyskanie kredytu umożliwia przystąpienie do realizacji inwestycji, czyli do finansowania służących temu nakładów, zanim zostaną zgromadzone z innych źródeł przeznaczone na ten cel fundusze. Otrzymany kredyt musi być z nich następnie spłacony w ustalonych ratach i terminach. Od rozwiązania problemu źródeł spłaty kredytu inwestycyjnego, a przede wszystkim od tego, czy znajdują się wśród nich, czy też nie występują dotacje – zależy, czy kredytowanie inwestycji przyczynia się do tego, aby przedsiębiorstwa kierowały się efektywnością ekonomiczną przy wyborze przedsięwzięć inwestycyjnych, ich realizacji i eksploatacji obiektów powstałych dzięki nim.

Problem źródeł spłaty kredytu bankowego na inwestycje produkcyjne wyłonił się w systemie finansowym Polski wraz z odstępowaniem od budżetowego finansowania inwestycji na rzecz różnych przejawów zapoczątkowanego w 1951 r. niedoskonałego samofinansowania przedsiębiorstw[9], w 1958 r. nieco wyraźniej wyodrębnionego i od 1961 r. wprowadzonego także do zjednoczeń[10]. Stopniowemu rozszerzaniu pozabudżetowego finansowania inwestycji towarzyszył wzrost zakresu wykorzystywania kredytu bankowego, jako przejściowego źródła antycypującego gromadzenie z innych źródeł funduszy finansowania inwestycji, i jako instrumentu koordynacji zdecentralizowanych decyzji inwestycyjnych z programem rozwoju gospodarczego. Przy rozszerzaniu się kredytowania nakładów inwestycyjnych rozwiązywanie problemu źródeł spłaty nie poszło jednak w kierunku wyłączenia z nich dotacji.

W 1955 roku wprowadzono kredyt bankowy na małą mechanizację i drobne inwestycje modernizacyjne, ustalając za źródło jego spłaty przyrost zysku[11]. Kredyt ten następnie przekształcono na kredyt na inwestycje szybko rentujące się. Od roku 1958 przedsiębiorstwa mogły także korzystać z antycypacyjnego kredytu inwestycyjnego, na którego źródło spłaty w okresie 5-10 lat wyznaczono przypadające na ten

[9] Dekret z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (jednolity tekst – Dz. U. 1960, nr 18, poz. 111); uchwała RM z 17 IV 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych, objętych budżetem centralnym (M. P. 1950, nr A-55, poz. 630): Uchwała RM z 4 IV 1953 r. w sprawie inwestycji pozalimitowych (M. P. nr A-36, poz. 452).

[10] Uchwała RM z 13 X 1958 r. w sprawie zasad podziału zysku, różnic wyrównawczych, pokrycia strat, finansowania środków obrotowych, inwestycji i kapitalnych remontów w przedsiębiorstwach przemysłowych oraz zasad gospodarki finansowej zjednoczeń przemysłu na 1959 r. (M. P. 1958, nr 88, poz. 491); uchwała RM z 11 X 1961 r. w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń przedsiębiorstw państwowych objętych planowaniem centralnym (M. P. 1961, nr 79, poz. 329 i 1963, nr 14, poz. 78).

[11] Uchwała RM z 2 VII 1955 r. w sprawie zasad realizowania i finansowania niektórych drobnych inwestycji w zakresie mechanizacji i doskonalenia produkcji, realizowania projektów racjonalizatorskich oraz uruchomienia produkcji ubocznej artykułów powszechnego użytku (M. P. 1955, nr 65, poz. 851).

czas wpłaty na fundusz inwestycyjny[12]. W 1964 roku wprowadzono krótkoterminowy kredyt antycypacyjny, ustalając na źródło jego spłaty planowe wpłaty na fundusz inwestycyjny zjednoczenia[13], a w 1956 roku bezprocentowy kredyt techniczny na inwestycje centralne nie priorytetowe, antycypujący dotacje budżetowe na inwestycje[14]. Wymienione formy kredytowania charakteryzowały się głównie zastosowaniem techniki kredytowania bankowego, którą łączono z techniką budżetową, upodabniając kredyt do dotacji.

Począwszy od 1970 roku[15] wprowadzono powszechne kredytowanie realizacji budowlanych inwestycji branżowych. Miało to na celu doprowadzenie do koncentracji nakładów inwestycyjnych i skracanie cyklów budowy obiektów. Ustanowiono jednorazową w zasadzie spłatę kredytu na inwestycje branżowe ze środków funduszu inwestycyjnego zjednoczenia, po ostatecznym rozliczeniu i oddaniu obiektu do użytku. W przypadku braku środków tego funduszu źródłem spłaty kredytu mogła być amortyzacja i przyrost zysku (w okresie do pięciu lat) przedsiębiorstwa podczas eksploatacji danego środka trwałego. Wreszcie kredyt inwestycyjny mógł być umorzony, gdy poziom rentowności produkcji nie zapewniał jego zwrotu przez przedsiębiorstwo i zjednoczenie.

Wyznaczenie na źródło spłaty części kredytu przyszłego zysku od obiektu inwestycyjnego stanowiło krok w kierunku samospłaty kredytu. W ten sposób zwiększono rolę ekonomiczną kredytu, wiążąc niestety tylko częściowo jego spłatę z oczekiwaną w przyszłości efektywnością obiektów inwestycyjnych. Nie zaniechano natomiast kredytowo-funduszowego, a nawet kredytowo-dotacyjnego finansowania inwestycji.

W myśl zasad powszechnie obowiązujących od 1976[16] r. przedmiotem kredytu inwestycyjnego są nakłady na inwestycje rozwojowe (tak przemianowano inwestycje branżowe). Nowością kredytu na inwestycje rozwojowe były maksymalne okresy kredytowania[17]. Instrument ten ma przyczyniać się do wnikliwej analizy ekonomicznej efektywności poszczególnych przedsięwzięć do racjonalnej ich realizacji i do efektywnej ekonomicznie eksploatacji uzyskanych dzięki inwestycjom

---

12 Instrukcja do opracowania projektu narodowego planu gospodarczego na 1961 r., Warszawa 1960; uchwała RM z 10 I 1961 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych w 1961 r. (M. P. 1961, nr 11, poz. 60 i nr 28, poz. 133).

13 Uchwała RM z 27 III 1964 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych (M. P. 1964, nr 23, poz. 100).

14 Uchwały RM z 28 X 1965 r. w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń przemysłowych i zgrupowanych w nich państwowych przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym, w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych oraz w sprawie oprocentowania środków trwałych w niektórych przedsiębiorstwach państwowych (M. P. 1965, nr 61, poz. 316, 318 i 319).

15 Uchwała RM z 9 XI 1970 r. w sprawie gospodarki finansowej przedsiębiorstw, kombinatów i zjednoczeń przemysłowych oraz budowlano-montażowych objętych planowaniem centralnym (jednolity tekst – M. P. 1971, nr 26, poz. 166; uchwała RM z 10 III 1972 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i remontów w jednostkach państwowych w 1972 r. (M. P. 1972, nr 23, poz. 132).

16 Uchwały RM z 5 III 1976 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i remontów w jednostkach gospodarki uspołecznionej oraz w sprawie gospodarki finansowej przemysłowych i budowlano-montażowych państwowych organizacji gospodarczych objętych planem centralnym (M. P. 1976, nr 15, poz. 69 i 70).

17 Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i Ministra Finansów z 7 VIII 1973 r. w sprawie ustalenia maksymalnych okresów kredytowania inwestycji (M. P. 1973, nr 35, poz. 213).

obiektów, tak aby dochód z nich przyniósł co najmniej zwrot kredytu bankowego wraz z odsetkami w z góry ustalonym okresie, nie dłuższym od maksymalnego okresu kredytowania.

Dla kredytu na inwestycje centralne (tak przemianowano inwestycje rozwojowe) zachowano w latach osiemdziesiątych mieszane źródła spłaty[18]. Podlega on spłacie w ustalonym z góry okresie przede wszystkim z amortyzacji od obiektów inwestycyjnych oddanych do eksploatacji, a ponadto z zysku do podziału przeznaczonego na fundusz rozwoju przedsiębiorstwa. Ponieważ normatywny okres kredytowania jest z reguły krótszy od okresu amortyzowania środków trwałych, dlatego uzupełniającym źródłem spłaty kredytu jest zysk. Jeśli suma amortyzacji i zysku, przewidziana na czas trwania normatywnego okresu kredytowania, nie wystarcza na spłatę kredytu w tym okresie, to na dopełnienie spłaty przedsiębiorstwu zostaje przyznana dotacja budżetowa lub dotacja ze środków odpowiedniego funduszu celowego. Zachowane więc zostało finansowanie kredytowo-dotacyjne inwestycji, przy formalnym wprowadzeniu pozabudżetowej zwrotności kredytu.

Z uwagi na wąski zakres objętych samofinansowaniem inwestycji, podejmowanych na podstawie decyzji własnej przedsiębiorstw, niewielką i tylko uzupełniającą rolę spełnia kredyt na inwestycje przedsiębiorstw, antycypujący przyszłe wpływy na fundusz rozwoju (inwestycyjny).

Rozszerzenie w ostatnich latach zakresu kredytowania inwestycji centralnych towarzyszyło postępującej centralizacji decyzji inwestycyjnych. Z powodu centralizacji decyzji inwestycyjnych z kredytem związane były tylko bodźce zainteresowania efektywnym wykonawstwem inwestycji i użytkowaniem środków trwałych, nie zaś – racjonalnym wyborem kierunków inwestowania. Tymczasem tylko całkowite wyłączenie dotacji spośród źródeł spłaty kredytu inwestycyjnego umożliwia powiązanie kredytu z ekonomiczną efektywnością przedsięwzięć inwestycyjnych.

W mieszanym systemie finansowania zawsze górę bierze jeden z elementów, ten który ostatecznie dopełnia środki finansowania. W mieszanym systemie finansowania inwestycji jest nim dotacja budżetowa, także w ukrytej postaci uznaniowych ulg w podatkach obciążających zysk, co może w przyszłości dominować w naszym systemie.

Bezzwrotne finansowanie budżetowe nakładów na inwestycje produkcyjne od samego początku było przedmiotem krytyki. Jako darmowy dla przedsiębiorstwa przydział środków, automatycznie dostosowanych do zadań wynikających z rzeczowego planu inwestycyjnego, dotacje inwestycyjne eliminują inicjatywę i zainteresowanie przedsiębiorstw własnym rozwojem oraz rodzą ich pęd do nadmiernego inwestowania. Sztywny system budżetowy nie zapewnia dostatecznej elastyczności finansowania wieloletniego często cyklu inwestycyjnego. Wprowadzenie do systemu finansowania inwestycji kredytu, którego jednym ze źródeł spłaty mogą być dotacje budżetowe, rozwiązało techniczny problem finansowy, ale nie rozwiązało pozostałych. Świadczy to, że w naszym systemie w dalszym ciągu

[18] Narodowy Bank Polski, Zasady i tryb kredytowania przedsiębiorstw uspołecznionych, instrukcja kredytowa nr 1/86. Warszawa styczeń 1986 r. (załącznik do ZP A/3/86).

większą uwagę przywiązuje się do kredytowej formy, a więc do techniki finansowania nakładów inwestycyjnych, aniżeli do źródła spłaty zaciągniętego kredytu, co podważa jego rolę ekonomiczną.

Do daleko posuniętej centralizacji decyzji inwestycyjnych dostosowane jest, w systemie finansowym, nie tylko finansowanie kredytowo-dotacyjne, ale także przejmowanie od przedsiębiorstw państwowych do budżetu lub odpowiednich pozabudżetowych funduszy celowych części amortyzacji oraz duże obciążenie zysku podatkami. Wskutek centralizacji tych kwot pieniężnych małe są gromadzone w przedsiębiorstwach zasoby finansowe, dzięki którym mogą one same podejmować inwestycje, kierując się kryterium ekonomicznej efektywności, czyli zasoby finansowe, które przedsiębiorstwa mogą wykorzystać na samofinansowanie inwestycji lub w przewidywaniu których mogą zaciągać kredyt inwestycyjny z pełną samospłatą.

Zwiększenie zakresu inwestycji produkcyjnych podejmowanych według kryterium ekonomicznej efektywności i związane z tym przywrócenie bankowemu kredytowi inwestycyjnemu właściwej mu roli ekonomicznej wymaga odmiennego niż obecny systemu finansowego i kredytowego. Dołącza się do tego problem oddzielenia banku emisyjnego od banków handlowych, wielości banków handlowych, ich różnorodności i ich funkcjonowania w pełni jako jednostek gospodarczych, jak również problem rynku kapitałowego kontrolowanego przez państwo. Z tych wszystkich i innych jeszcze względów uzasadnione jest z jednej strony konsekwentne odejście od przejmowania do budżetu części amortyzacji i obniżenie podatków obciążających zysk, dla znacznego zwiększenia własnych funduszy przedsiębiorstw na inwestycje na własną produkcję i na lokaty w papierach wartościowych, z drugiej zaś strony – powstawanie banków długoterminowego kredytu hipotecznego jako instytucji przyjmujących długoterminowe lokaty i wykorzystujących je do udzielania kredytu[19].

3. Rola i zakres czynności komunalnego banku długoterminowego kredytu hipotecznego[20]

Główną rolą banku hipotecznego we współczesnym życiu gospodarczym jest pośrednictwo w sprawach kredytu długoterminowego między jego wierzycielami i dłużnikami, którzy nie nawiązują bezpośrednio wzajemnych stosunków kredytowych. Bank godzi harmonijnie ich przeciwstawne interesy dzięki temu, że pozyskuje fundusze od właścicieli zainteresowanych ich długoterminową lokatą w obligacjach i listach zastawnych, a zgromadzone tą drogą fundusze obce wykorzystuje

[19] W Polsce nie wznowiono działalności instytucji kredytu długoterminowego i postawiono je w stan likwidacji na podstawie dekretu z 25 X 1948 r. o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego (Dz. U. 1948, nr 52, poz. 411).

[20] W tym i następnym fragmencie opracowania wykorzystano także następujące źródła prawne: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27.XII.1924 r. o warunkach wykonywania czynności bankowych i nadzorze nad tymi czynnościami (Dz. U. 1924, nr 114, poz. 1018) oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.III.1928 r. o prawie bankowym (Dz. U. 1928, nr 34, poz. 321).

do udzielania długoterminowego kredytu właścicielom majątku, zdolnym dać na tym majątku dobre hipoteczne zabezpieczenie spłaty kredytu.

Obecnie w naszym systemie bankowym nie ma jeszcze banków hipotecznych. Zamieszczony poniżej opis przedstawia zatem jedynie specyficzne dla banku hipotecznego funkcje, według funkcjonowania banków hipotecznych istniejących poprzednio w Polsce.

Czynnościami aktywnymi banku hipotecznego jest udzielanie długoterminowych kredytów. Odpowiadają im będące ich warunkiem czynności bierne, polegające w banku hipotecznym na emisji długoterminowych papierów wartościowych w formie listów zastawnych i obligacji. Podobnie jak kredyt, tak i listy zastawne i obligacje są oprocentowane. Bank emitujący te papiery wartościowe może je również sprzedawać, stawiając uzyskaną ich równowartość do dyspozycji pożyczkobiorcy w formie kredytu na rachunku bankowym.

Bank hipoteczny czuwa nad tym, aby łączna kwota sprzedanych listów zastawnych i obligacji nie przekraczała łącznej kwoty zapotrzebowania na długoterminowy kredyt inwestycyjny. Zgodność tych kwot stanowi istotny warunek prawidłowego funkcjonowania banku hipotecznego. Dla jej utrzymania oddziałuje on na utrzymywanie w racjonalnych granicach podaży listów zastawnych i obligacji oraz popytu na długoterminowy kredyt inwestycyjny. Dobre zabezpieczenie hipoteczne, rentowność przedsięwzięć gospodarczych kredytobiorców oraz łatwość zamiany listów zastawnych i obligacji na środki pieniężne zachęcają do nabywania tych papierów wartościowych i mogą przyczyniać się do udzielania tego rodzaju kredytu w względnie dużych rozmiarach.

Listy zastawne zabezpiecza się wierzytelnościami banku zapisanymi w księdze hipotecznej na nieruchomości danego kredytobiorcy oraz całym majątkiem banku hipotecznego. Zabezpieczeniem pożyczek hipotecznych mogą być tylko nieruchomości przynoszące 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.

Zaspokajanie pretensji posiadaczy listów zastawnych, którym zwykle przysługuje prawo pierwszeństwa przed innymi wierzycielami następuje z funduszu umorzenia listów zastawnych, zasilanego wpływami z półrocznych najczęściej rat spłaty pożyczek hipotecznych. Każda rata obejmuje trzy części, jedną przeznaczoną na spłatę pożyczki, drugą na odsetki, przy czym obie zasilają fundusz umorzenia listów zastawnych, oraz trzecią stanowiącą dodatek administracyjny, z którego pokrywa się koszty własne banku hipotecznego. Istotne znaczenie posiada więc prawidłowe opracowanie planu amortyzacyjnego, oddzielnie dla każdej długoterminowej pożyczki hipotecznej. Jest to konieczne, dlatego, że łączna wartość nominalna umarzanych listów zastawnych i wypłacanych odsetek musi mieć zawsze pokrycie w stanie funduszu umorzenia listów zastawnych.

Umarzanie listów zastawnych następuje w drodze losowania lub wykupienia z wolnej ręki – tylko w przypadku przedterminowej spłaty pożyczki, co wymaga zgody banku hipotecznego i uprzedniego terminowego wypowiedzenia. Wylosowane listy zastawne podlegają wykupieniu przez bank hipoteczny według wartości nominalnej. W przypadku przedterminowej spłaty pożyczki bank powinien wycofać z obiegu listy

zastawne na tą samą kwotę. Listy zastawne wykupione z wolnej ręki lub otrzymane tytułem przedterminowej spłaty pożyczki bank może ponownie wprowadzać do obiegu przy udzielaniu nowych pożyczek.

Bank hipoteczny, obok funduszu umorzenia listów zastawnych, tworzy także fundusz rezerwy specjalnej jako dodatkowe zabezpieczenie terminowej wypłaty należności za kupony odsetek i wylosowane listy zastawne. Wysokość tego funduszu i źródła jego tworzenia są ustalone postanowieniami statutu banku. Fundusz umorzenia listów zastawnych i fundusz rezerwy specjalnej stanowią wyodrębnioną część majątku, którą w razie upadłości banku przeznacza się na pokrycie należności posiadaczy listów zastawnych.

Do papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu należą także obligacje długoterminowe, zabezpieczone funduszami własnymi banku, tj.: funduszem podstawowym i funduszem rezerwy specjalnej. Nie zabezpiecza się zapisem wierzytelności banku w księdze hipotecznej na nieruchomościach pożyczkobiorców, jak to ma miejsce w przypadku listów zastawnych. Wpływy osiągnięte ze sprzedaży obligacji stanowią odpowiednie, pod względem charakteru ekonomicznego, źródło pokrycia dla udzielanych kredytów długoterminowych. Bank hipoteczny tworzy również wyodrębniony fundusz obligacji, zasilany wpływami ze spłaty udzielonych pożyczek długoterminowych, dokonywanej ratami lub jednorazowo. Środki funduszu umorzenia zabezpieczają terminową wypłatę kuponów odsetek i równowartość umarzanych obligacji.

Komunalny bank hipoteczny może zajmować się także, poza udzielaniem kredytu długoterminowego na hipotekę nieruchomości oraz emisją listów zastawnych i obligacji, niektórymi czynnościami bankowymi, związanymi z obsługą przedsiębiorstw komunalnych oraz prywatnego rzemiosła, handlu, rolnictwa itp., na zasadzie całkowitej dobrowolności ze strony obu partnerów: banku i klienta. Chodzi tu w szczególności o takie czynności bankowe, jak: 1) gromadzenie wkładów pieniężnych; 2) udzielanie kredytów długoterminowych na podstawie: a) dokumentów handlowych, b) pod zastaw (np. walut wymienialnych, papierów wartościowych, świadectw składów towarowych, kwitów przedsiębiorstw przewozowych itp.); c) zabezpieczenia hipotecznego; d) poręczeń banku; 3) pośredniczenie w rozliczeniach gotówkowych i bezgotówkowych, 4) kupno i sprzedaż na rachunek własny i osób trzecich wszelkiego rodzaju papierów wartościowych oraz przyjmowanie ich na przechowanie. Wprowadzi to element konkurencyjności do działalności banków, stanowiąc dla banków hipotecznych uzupełniające źródło dochodów, które w początkowej fazie ich rozwoju umożliwi przyspieszone zasilanie funduszów własnych. Bank hipoteczny powinien podejmować się tylko takich operacji bankowych, z którymi związane jest najmniejsze ryzyko strat, lub narażenia możliwości zaspokojenia w każdej chwili i w pierwszej kolejności pretensji posiadaczy listów zastawnych i obligacji własnych banku.

4. Forma prawna i organizacja banku hipotecznego

Prawo bankowe z 1982 r.[21] pozwala na tworzenie nowych banków: państwowych, państwowo-spółdzielczych, spółdzielczych i w formie spółek akcyjnych, po wyrażeniu na to zgody Rady Ministrów. Ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym z 1983 r.[22] oraz o samorządzie terytorialnym z 1990 r.[22a] uprawnia samorząd terytorialny do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia przedsiębiorstw i zakładów komunalnych, przy czym rolę organu założycielskiego spełnia lokalny organ administracji samorządowej. W myśl tej ustawy do właściwości rad samorządowych szczebla podstawowego należą również zadania w zakresie prawidłowej gospodarki ziemią, budownictwa, eksploatacji i utrzymania budynków oraz inne zadania związane z organizowaniem i prowadzeniem gospodarki komunalnej. Dla realizacji tych zadań rady samorządowe, zwłaszcza sąsiadujące z sobą, mogą zawierać porozumienia także w sprawie tworzenia przedsiębiorstw i zakładów dla gromadzenia środków finansowych i rzeczowych, umożliwiających wykonanie przedsięwzięć określonych porozumieniem. Podstawy prawne nie wykluczają możliwości podjęcia inicjatywy zorganizowania wspólnego komunalnego przedsiębiorstwa bankowego dla udzielania długoterminowego emisyjnego kredytu hipotecznego, obok pełnienia także innych czynności bankowych.

Pierwszym krokiem rad samorządowych, które zamierzają utworzyć komunalny bank hipoteczny, jest podjęcie w tej sprawie uchwały lub oddzielnych jednobrzmiących uchwał zainteresowanych rad. W tej uchwale lub uchwałach ustala się także skład komitetu założycielskiego tego banku, obejmujący przedstawicieli zainteresowanych rad, a jego przewodniczącym, ze względów operatywnych, powinien być z urzędu prezydent lub burmistrz miasta, na którego terenie zlokalizowana będzie siedziba banku.

Rady samorządowe również decydują: a) o formie prawnej banku hipotecznego, b) o zakresie jego czynności bankowych i zasadniczej zmianie tego zakresu, c) o wielkości kwoty środków wydzielanych z budżetów samorządowych z przeznaczeniem na pokrycie kosztów założycielskich i na zasilenie funduszu podstawowego banku, d) o przyjęciu odpowiedzialności za zobowiązania banku, e) o ewentualnej jego likwidacji. Wyrażają także swoje stanowisko w sprawie wniosku do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na utworzenie banku, projektu statutu i jego zmian, oceny ogólnej sytuacji finansowej oraz zasadniczych kierunków polityki bankowo-kredytowej. Rady samorządowe wreszcie sprawują nadzór nad zgodnością działalności banku hipotecznego z postanowieniami statutu i prawa bankowego oraz nad kojarzeniem interesów banku i jego akcjonariuszy z interesami wykładowców, kredytobiorców i jednostek gospodarki komunalnej.

Komitet założycielski spełnia rolę organu wykonawczego zainteresowanych rad samorządowych przy zakładaniu komunalnego banku hipotecznego. Do zadań tego komitetu powinno należeć: a) opracowanie projektu statutu banku i zasięgnięcie

[21] Dz. U. 1982, nr 7, poz. 56.
[22a] Dz. U. 1990, nr 46, poz. 95.

opinii o nim Rady Banków, b) wystąpienie z wnioskiem do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na utworzenie banku, c) ustalenie harmonogramu szczegółowych zadań związanych z przygotowaniem i zwołaniem walnego zebrania założycielskiego oraz konsekwentne urzeczywistnianie tych zadań.

Komunalny bank hipoteczny mógłby być utworzony przez walne zgromadzenie założycielskie – moim zdaniem – jako przedsiębiorstwo bankowe w formie spółki akcyjnej. Forma prawna spółki akcyjnej umożliwia nie tylko elastyczne prowadzenie przedsiębiorstwa i jego różnorodnych operacji, lecz stanowi także dogodny sposób współdziałania z nim wielu rad samorządowych szczebla podstawowego, różnych lokalnych organizacji gospodarczych i prywatnych przedsiębiorstw krajowych. Ewentualna emisja akcji imiennych banku także w walucie obcej wymienialnej może spełnić rolę impulsu ożywiającego lokalną gospodarkę, przyczyniając się tym samym do poprawy ogólnej sytuacji gospodarczej kraju.

Mieszany skład akcjonariuszy banku hipotecznego wymaga zapewnienia decydującej roli radom samorządowym przez przeważający udział w funduszu podstawowym (akcyjnym) i w organach zarządzających. Przeważający udział rad samorządowych w funduszu podstawowym może być zabezpieczony przez wydanie akcji imiennych, ścisłą ewidencję właścicieli akcji imiennych i prawo odstępowania ich jedynie za zezwoleniem rady nadzorczej. Ponadto w skład rady nadzorczej banku powinno wchodzić co najmniej 50% przedstawicieli rad samorządowych, a jej przewodniczącym powinin być z urzędu prezydent lub burmistrz miasta, na którego terenie znajduje się siedziba banku hipotecznego. Takie rozwiązania organizacyjne umożliwią radom samorządowym wywieranie decydującego wpływu na ogólne kierunki polityki finansowej banku hipotecznego oraz sprawowanie wnikliwego nadzoru nad jego funkcjonowaniem.

W myśl zasady kolegialnego zarządzania bank powinien posiadać następujące statutowe organy: walne zgromadzenie, radę nadzorczą i zarząd. Walne zgromadzenie stanowi podstawową formę udziału akcjonariuszy w zarządzaniu bankiem. Powinno ono decydować o jego istnieniu, wielkości funduszu podstawowego, wyborze rady nadzorczej, jak również ustalać statutowe zasady funkcjonowania banku. Rada nadzorcza natomiast czuwa w okresach między walnymi zgromadzeniami nad utrzymaniem bieżącej działalności zarządu w ramach zgodnych z obowiązującym prawem, interesem akcjonariuszy i dobrem banku. Wreszcie zarząd bezpośrednio kieruje działalnością operacyjną banku i reprezentuje go na zewnątrz w granicach określonych przez prawo, walne zgromadzenie i radę nadzorczą banku. Wielość organów zarządzających i decydująca rola walnego zebrania zapewnić mogą uczestnictwo akcjonariuszy w decydowaniu o losach banku, w kontroli pracy zarządu i w czuwaniu nad bezpieczeństwem samorządowego i osobistego majątku.

Wewnętrzna struktura organizacyjna banku hipotecznego powinna obejmować typowe działy konieczne w każdym przedsiębiorstwie, oraz działy specjalne, konieczne dla wykonywania szczegółowych zadań związanych z udzielaniem kredytów długoterminowych na nieruchomości, emisją i umarzaniem listów zastawnych oraz wypłatą kuponów.

Bank hipoteczny pownien zapewniać pewną i opłacalną lokatę pieniędzy posiadaczom długoterminowo wolnych funduszów pieniężnych oraz tani i dogodny

kredyt długoterminowy na rentownie użytkowane nieruchomości przedsiębiorstw i zakładów komunalnych oraz prywatnego rolnictwa, rzemiosła i usług. Lokalnie dostępny kredyt długoterminowy umożliwi racjonalną eksploatację ziemi i budynków, obecnie zaniedbanych i beztrosko niszczonych. Zapewni także normalny rozwój wszystkim lokalnym jednostkom gospodarczym, przy stosunkowo niskich jednostkowych kosztach własnych, czyniąc je przez to rentowniejszymi i wzajemnie konkurencyjnymi. Operacje bankowe powinny być prowadzone samodzielnie i na podstawie rachunku ekonomicznego nastawionego na rentowność, zysk bowiem stanowi źródło samodzielnego zasilania funduszów własnych i wypłacania dywidendy akcjonariuszom.

Podstawę zaufania do banku i przyciągania długoterminowych wkładów pieniężnych stanowią przede wszystkim jego fundusze własne. Bank hipoteczny powinien tworzyć następujące fundusze statutowe: fundusz podstawowy (akcyjny, zakładowy), fundusz rezerwowy specjalny, fundusz rezerwowy na pokrycie nieściągalnych kredytów, fundusz rezerwowy na nieprzewidziane straty, fundusz umorzenia listów zastawnych, fundusz umorzenia obligacji. Walne zgromadzenie powinno mieć prawo powoływania także innych funduszów, zmiany zasad zasilania i wykorzystywania funduszy już istniejącch oraz podejmowania decyzji o ich likwidacji.

5. Zasady funkcjonowania banku hipotecznego

Prawidłowe funkcjonowanie banku posiada istotne znaczenie gospodarcze nie tylko dla niego samego i jego klientów, lecz również dla całego systemu bankowego i gospodarstwa społecznego. Naruszenie ekonomicznego związku pomiędzy rozwojem udzielonych kredytów bankowych a funduszami stanowiącymi źródło ich pokrycia może narazić także inne banki na trudności finansowe, a nawet spowodować ich niewypłacalność i zahamowanie procesów gospodarczych ze wszystkimi niekorzystnymi następstwami tego stanu rzecz. Dla utrzymania właściwego stosunku czynności biernych do czynności aktywnych banku hipotecznego, muszą być spełnione odpowiednie warunki, ustalane ogólnymi postanowieniami ustawy bankowej i instrumentami bankowymi stosowanymi bieżąco przez Narodowy Bank Polski wobec banku hipotecznego.

W myśl ustawy bankowej z 1982 r.[23] zgodę na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej wyraża Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Banków, określając jednocześnie nazwę, siedzibę, podstawowe zadania oraz zakres działania banku i ogólne zasady udzielania przez banki kredytów. Minister Finansów powinien zatwierdzać wzory listów zastawnych wydawanych przez banki hipoteczne. Prezes NBP ustala granice odsetek pobieranych od kredytów, a powinien mieć także prawo kształtowania wielkości obowiązkowych rezerw utrzymywanych przez bank hipoteczny na rachunku w banku centralnym oraz decydowania o kierunkach, rozmiarach, terminach zwrotu i o innych warunkach udzielania im kredytu refinanso-

[23] Dz. U. 1982, nr 7, poz. 56.

wego. Bank centralny powinien oddziaływać na funkcjonowanie banku hipotecznego za pomocą instrumentów ekonomicznych, a nie drogą szczegółowych zarządzeń i innych środków administracyjnych.

W stosunku do banku hipotecznego ustawa bankowa powinna dodatkowo określać: a) najmniejszą bezwzględną wysokość funduszu podstawowego, b) minimalną kwotę nominalną jednej akcji banku, c) górną granicę gromadzenia wkładów pieniężnych nie wyższą od wysokości funduszów własnych, d) górną granicę łącznej nominalnej wartości emisji listów zastawnych i obligacji, e) podstawę emisji listów zastawnych, którą mogłyby stanowić wierzytelności banku zapisane w księgach hipotecznych na pierwszym miejscu i najwyżej do 50% wartości danej nieruchomości, f) zasadę zrównania stopy procentowej listów zastawnych i obligacji z stopą procentową pożyczek, na których podstawie zostały one emitowane, g) przedmiot zabezpieczenia pożyczek hipotecznych, którym mogłyby być tylko nieruchomości przynoszące trwały dochód, h) źródło pokrycia kosztów własnych i zysku, którym powinny być bankowe opłaty administracyjne (tzw. dodatek administracyjny).

Podstawową zasadą podziału zysku bilansowego powinno być kojarzenie interesu akcjonariuszy z interesem banku hipotecznego i samorządu terytorialnego, a tą drogą także z interesem społeczności lokalnych. W początkowym okresie działania banku zysk powinien być przeznaczony przede wszystkim na zasilanie funduszów własnych i na niewielką tylko dywidendę dla akcjonariuszy. Zasada udzielania kredytu długoterminowego przede wszystkim na nieruchomości organów samorządowych i akcjonariuszy hamuje bank przed podejmowaniem transakcji zbyt ryzykownych i obliczonych tylko na zysk. Wreszcie zasada dobrowolnego i harmonijnego współudziału w akcjach banku i jego usługach zarówno przedsiębiorstw i zakładów komunalnych, jak i jednostek indywidualnie gospodarujących, poddaje działalność banku pod kontrolę lokalnego społeczeństwa, podporządkowując jej także znaczenie motywacyjne zysku. .

Bank hipoteczny powinien kierować się także zasadami wzajemnej pomocy, solidarności i demokratyzmu, przejętymi od tradycyjnego ruchu stowarzyszeniowego.

Głównym zadaniem finansowym banku hipotecznego jest zgromadzenie jak największej kwoty funduszów własnych i wkładów oszczędnościowych oraz udzielenie w tych granicach kredytu długoterminowego na nieruchomości i krótkoterminowego na pokrycie zdrowych potrzeb przedsiębiorstw komunalnych oraz prywatnego rolnictwa, drobnego przemysłu i handlu. Istotne znaczenie dla realizacji tego zadania posiada zachowanie prawidłowej sprawności finansowej banku, opartej na przestrzeganiu zasady podziału ryzyka pomiędzy poszczególne dziedziny działalności bankowej, zasady płynności finansowej oraz zespołu uzupełniających zasad szczegółowych w zakresie gromadzenia funduszów własnych i obcych, kredytowania, rozliczeń, kontroli itd.

Z uwagi na zależność płynności finansowej i ryzyka od wielu czynników, zasady te są najtrudniejsze w realizacji i zarazem niezbędne w polityce bankowej.

Głównym czynnikiem przyciągającym wkłady i stanowiącym ich zabezpieczenie jest stały wzrost funduszów własnych. Obok funduszu podstawowego duże znaczenie należy przywiązywać do funduszu rezerwowego, zasilanego z różnych źródeł, przeznaczając na ten cel początkowo także znaczną część zysku, pozostałego po

wypłaceniu dywidendy akcyjnej. Fundusze przezornościowe: fundusz na pokrycie nieściągalnych kredytów i fundusz na nieprzewidziane rodzaje strat chronią nienaruszalność funduszu podstawowego i innych funduszów własnych, stałość dywidendy oraz wzmacniają zaufanie wkładców.

Wysokość kredytu dla jednego pożyczkobiorcy, a także ogólny rozmiar akcji kredytowej banku mogą być określone na podstawie stanu funduszów własnych i obcych, stopnia udziału kredytobiorcy w łącznym stanie zadłużenia wobec banku, gospodarności i odpowiedzialności majątkowej i moralnej kredytobiorców oraz przewidywanych kierunków wahań koniunkturalnych.

Utrzymanie ciągłości przyjmowania i wypłacania wkładów oraz zachowanie właściwych kierunków i granic udzielanego kredytu wymaga wczesnego rozpoznawania znamion wahań gospodarczych i stosowania odpowiednich środków. Bank może posługiwać się w swojej praktyce takimi środkami, jak: a) względnie stała stopa procentowa od kredytu długoterminowego na nieruchomości oraz emitowanych na tej podstawie listów zastawnych i obligacji, b) manipulowanie wysokością oprocentowania kredytu krótkoterminowego i wkładów, w celu kształtowania wielkości tego kredytu i napływu oszczędności pieniężnych, c) wypowiadanie i ściąganie kredytu już udzielonego oraz odmawianie nowych kredytów, d) zmniejszanie górnej granicy kredytu dla jednego pożyczkobiorcy i zwiększenie wymagań co do zabezpieczenia kredytu, gdy chodzi o ograniczenie akcji kredytowej, e) kształtowanie stanu rezerw płynnych w banku centralnym i w papierach wartościowych oraz zachowanie właściwego stosunku funduszów własnych do obcych w celu utrzymania sprawności finansowej. Sposób zastosowania każdego z tych środków polityki bankowej zależy od tendencji życia gospodarczego, które bank musi rozpoznawać we właściwym czasie.

Bank długoterminowego kredytu hipotecznego, oparty na mechanizmie rynku kapitałowego i prawidłowych relacjach cenowo-wartościowych, kontrolowanych przez państwo, oraz na przedstawionych w tym opracowaniu zasadach organizacji i działalności, stanowi sprawdzony w wieloletniej praktyce sposób konsekwentnego wiązania kredytu inwestycyjnego z ekonomiczną efektywnością przedsięwzięć inwestycyjnych. Proponowany sposób finansowania inwestycji odznacza się elastycznością właściwą kredytowi bankowemu, zachowując przy tym zgodność charakteru ekonomicznego zasobów długoterminowego kredytu hipotecznego z charakterem ostatecznego źródła jego spłaty, a także dostosowaniem kredytu do rzeczywistych potrzeb finansowania często wieloletniego cyklu inwestycyjnego. Nakłada on także na przedsiębiorstwa rzeczywistą odpowiedzialność finansową za wybór inwestycji obniżających jednostkowe koszty własne produkowanych dóbr i usług, poziom i strukturę podejmowanych nakładów inwestycyjnych oraz za właściwe i efektywne wykorzystanie obiektów inwestycyjnych, której praktycznie nie ponosi się przy biurokratyczno-administracyjnych formach podziału środków w sferze inwestycyjnej. Racjonalnie zorganizowany i działający bank hipoteczny spełnia także rolę koordynacji zdecentralizowanych decyzji inwestycyjnych z potrzebami lokalnego społeczeństwa i interesem ogólnospołecznym. Długoterminowy kredyt hipoteczny udzielany przez bank hipoteczny może z powodzeniem uchronić gospodarstwo narodowe przed niekorzystnymi zjawiskami, jakie pociąga za sobą

mieszany system finansowania inwestycji produkcyjnych, oparty na odgórnych zarządzaniach i poleceniach, nie mogących przewidzieć wszystkich konkretnych sytuacji (mimo ciągłych zmian przepisów), ani przeciwstawiać się naciskowi inwestorów na rozszerzanie bezpośrednich i pośrednich form budżetowego finansowania niedostatecznie efektywnego gospodarczo rozwoju.