

REDAKCJA NAUKOWA:

Barbara Lubas
Dominik Hryszkiewicz
Małgorzata Borowik

**KIERUNKI DOSKONALENIA
KONCEPCJI ZARZĄDZANIA
ORGANIZACJĄ PUBLICZNĄ
TEORIA I PRAKTYKA**

Szczytno 2016

RECENZENT

prof. dr hab. Arkadiusz Letkiewicz

REDAKCJA WYDAWCY

Justyna Zaryczna

Robert Ocipiński

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Kamińska



© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2016

ISBN 978-83-7462-514-2

e-ISBN 978-83-7462-515-9

Druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 14,23 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

Spis treści

Barbara Lubas, Dominik Hryszkiewicz, Małgorzata Borowik

Wstęp	7
<i>Introduction</i>	

Informacje o autorach	11
<i>Informations about authors</i>	

CZĘŚĆ PIERWSZA

ROLA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO PAŃSTWA

Zbigniew Klimiuk

Rozdział I	
Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski na przykładzie działalności Banku Gospodarstwa Krajowego i jego roli w finansowaniu inwestycji w okresie międzywojennym (1918–1939)	15
<i>Economic security of Poland as an example of the activity of Bank Gospodarstwa Krajowego and its role in finance investments in the interwar period (1918–1939)</i>	

Dariusz Ćwikowski

Rozdział II	
Rola kontroli skarbowej w zapewnieniu bezpieczeństwa finansów państwa w kontekście wzrostu przestępczości podatkowej w Polsce	61
<i>The role of fiscal control in ensuring the safety of State finances in the context of the increase in the tax crime in Poland</i>	

CZĘŚĆ DRUGA

FINANSOWO-PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA PODMIOTÓW PUBLICZNYCH

Artur Lis

Rozdział I	
Od transformacji do europeizacji — zasady prawa administracyjnego	79
<i>From the Transformation to the Europeanization — rules of the administrative law</i>	

Dorota Tokarska

Rozdział II

Rachunkowość zarządcza w administracji publicznej — wybrane aspekty	111
--	------------

Management accounting in the public sector — selected aspects

Piotr Sołtyk

Rozdział III

Audyt wewnętrzny w ocenie systemu kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego — wybrane zagadnienia	123
---	------------

Internal audit in the assessment of the system of the managerial control in the local self-government unit — chosen issues

Piotr Modzelewski

Rozdział IV

Pomiar efektywności i interpretacja wyników w budżecie zadaniowym	137
--	------------

Efficiency measurement and interpretation of results in activity-based budget

Halina Świeboda

Rozdział V

Zarządzanie ryzykiem jako system monitoringu poziomu mierników w budżecie zadaniowym	165
---	------------

Risk management as measures monitoring system in performance budgeting

CZĘŚĆ TRZECIA

KONCEPCJE I METODY USPRAWNIENIA PROCESÓW ZARZĄDZANIA

Barbara Lubas

Rozdział I

Zarządzanie jakością w administracji publicznej	187
--	------------

The Quality Management in public administration

Dominik Hryszkiewicz

Rozdział II

Rola interesariuszy w procesie projektowania strategii współczesnych organizacji	203
---	------------

Role of stakeholders in the process of designing the strategy of contemporary organizations

Beata Piasny

Rozdział III

Doskonalenie organizacji publicznych na podstawie Wspólnej

Metody Oceny (ang. *Common Assessment Framework* — CAF) 217

Improvement of public organizations on the basis of the Common Assessment Framework (CAF)

CZĘŚĆ CZWARTA
SPRAWNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ZARZĄDZANIA
W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Anna Wasiluk

Rozdział I

**Zaufanie a współpraca pomiędzy podmiotami gospodarczymi
a instytucjami samorządowymi..... 233**

*The confidence but the cooperation between business entities
and self-government institutions*

Andrzej Daniluk

Rozdział II

**Budowa zaufania do instytucji samorządowych w procesie poprawy
ich funkcjonowania..... 247**

*Structure of trusting to local self-government institutions
in the process of the improvement in their functioning*

Jacek Krysiak

Rozdział III

**Kryteria doboru kandydatów do służby w Policji jako istotny
czynnik w procesie rekrutacji — w świetle badań własnych..... 261**

*Selection criteria of Police Recruit Candidates as the crucial factor
in the Recruitment Process — in the light of own researches*

Wstęp

Administracja publiczna staje się w sposób coraz bardziej widoczny dyscypliną interdyscyplinarną. Stanowi ona przedmiot badań różnych dyscyplin naukowych: teorii organizacji i zarządzania, socjologii, politologii, nauk prawnych oraz nauk historycznych. Rola sektora publicznego we współczesnej gospodarce rynkowej jest niezaprzeczalna i wyraźnie zarysowuje się potrzeba, czy wręcz nawet konieczność opracowywania coraz to nowych metod i form nauczania administracji publicznej, szczególnie jeśli chodzi o kierunki ekonomiczne. Stąd też pomysł na książkę, która uaktualni i pokaże w nowym świetle zmiany, które ciągle zachodzą w sektorze publicznym, szczególnie od momentu, kiedy do sektora publicznego zaczęły przenikać wzorce i rozwiązania wypracowane bądź wypracowywane cały czas w biznesie i poddawane próbom adaptacyjnym w organizacjach sektora publicznego.

Współczesna administracja publiczna powoli odchodzi od tradycyjnego modelu weberowskiego, tzw. biurokracji idealnej. Mowa tu o organizacji niemieckiej administracji opartej na legalistycznej koncepcji, wyrażającej się w idei państwa prawa (niem. *Rechtsstaat*), gdzie jej funkcjonowanie wiązano ściśle ze stworzeniem podstaw odpowiedzialności państwa przed sądami powszechnymi za szkody spowodowane przez jego funkcjonariuszy. Administrowanie sprawami publicznymi traktowano więc głównie jako stosowanie regulacji prawnych, a nie jako racjonalne zarządzanie.

Wydawać by się mogło, że racjonalizacja administracji jako proces ma jeszcze długą drogę przed sobą i bardzo wiele do osiągnięcia w naszym kraju. Jednakże, aby móc mówić o efektach, należałoby ten proces rozłożyć na czynniki i wybrać jedynie te, które mają rzeczywiście długofalowy, pozytywny wpływ na rozwój usług administracji publicznej. Nie wszystko to, co na pierwszy rzut oka wydaje się prawidłowym rozwiązaniem, takie jest po latach praktyki. Z nowoczesnego publicznego zarządzania (ang. *New Public Management* — NPM) należałoby wyciągnąć to, co jest dobre, oczywiście modyfikując pewne jego podstawowe założenia.

Zwolenników wdrażania metod i technik NPM do sektora publicznego jest naprawdę sporo. Jest też wielu przeciwników negujących zbyt dalece posuniętą fascynację przenoszenia metod NPM na sektor publiczny. Dlaczego? Ponieważ efektywność technik i metod zarządzania nieraz staje w sprzeczności z ideami i wartościami administracji publicznej,

tj. skutecznością i ekonomicznością. Drogie rozwiązania biznesowe, jak pokazuje już pewne doświadczenie, okazują się nieefektywne, niedostępne do spełnienia w polskich realiach pod względem finansowym oraz niepraktyczne. Należy próbować stosować takie rozwiązania, które dają się pogodzić z wartościami służby publicznej, a jednocześnie nie kolidują z jej wizerunkiem. To jest na pewno niełatwe zadanie.

Nowoczesne państwo i nowoczesna administracja to pojęcia ostatnio bardzo modne, nawet nadużywane i nie do końca zdefiniowane. Bo czym jest nowoczesna administracja? Na pewno nie jest przesycona elementami wiedzy prawniczej i twardymi regulacjami oraz elementami z modelu weberowskiej biurokracji. Nowoczesna administracja wyrosła na podwalinach bezpieczeństwa publicznego połączonego z nowoczesnym spojrzeniem na procesy zarządzania. Nowa jakość, nowe formy i metody nauczania administracji to potrzeba obecnych czasów, przemian i nowego spojrzenia na gospodarkę sektora publicznego.

Pozycja, którą oddajemy, składa się z czterech części.

W pierwszej z nich zaprezentowano problematykę z pogranicza historii kształtowania się bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w obrębie jednostek z sektora publicznego. Niestabilność finansów państwa staje się jednym z największych wyzwań dla instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne kraju. Olbrzymie straty budżetowe są wynikiem ułomności instytucji odpowiedzialnych za zwalczanie patologii w życiu gospodarczym. Państwo powinno traktować jako swój obowiązek ograniczanie sfery nieformalnej w imię sprawiedliwości społecznej. Dlatego w dobie kryzysu finansów publicznych konieczne jest wzmacnianie instytucji odpowiedzialnych za szczelność systemu podatkowego, będącego głównym źródłem dochodów budżetowych. Część ta zawiera również odpowiedź na pytanie, czy powinna powstać strategia bezpieczeństwa gospodarczego państwa oraz co i w jakim zakresie powinna ona obejmować pod względem merytorycznych przedsięwzięć.

W drugiej części skupiono uwagę na prawno-finansowych aspektach funkcjonowania podmiotów publicznych. Wraz z akcesją do Unii Europejskiej Polska została zobligowana w wielu obszarach do dostosowania istniejącego prawodawstwa do norm unijnych. Zaprezentowano tu pokrótce kilka narzędzi rachunkowości zarządczej, których stosowanie może doprowadzić do poprawy efektywności zarządzania administracją publiczną. Przedstawiono zalety stosowania kontroli zarządczej, budżetu zadaniowego, benchmarkingu oraz rachunku odpowiedzialności. Omówiono także trudności w stosowaniu rachunkowości zarządczej ze względu na specyfikę działalności administracji publicznej. Standardem europejskim jest

też zasada dobrej administracji, wywodząca się z idei państwa prawnego, wspólna dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Skupiono też uwagę na tej problematyce z dziedziny prawa. W niniejszej części podjęto również próbę przedstawienia audytu wewnętrznego jako instrumentu służącego do oceny działania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego.

Część trzecia dotyczy filozofii jakości w sektorze publicznym oraz zaprezentowania i oceny polityki w zakresie zarządzania jakością realizowanej przez urzędy administracji w Polsce, a także zaprezentowania sposobu dochodzenia do wyboru tych metod i filozofii wyboru ze względu na pewne uwarunkowania społeczno-prawne i wynikające z samej definicji jakości usługi administracyjnej. Drugim ważnym elementem podejmowanym w tej części pracy jest koncepcja zarządzania interesariuszami w kontekście instytucji publicznych, która jest ciągle zagadnieniem innowacyjnym. Specyfika ich funkcjonowania oraz pragmatyka ich działania pokazuje bowiem w dalszym ciągu niedocenianie metodycznego, skutecznego i dostosowanego do rzeczywistych potrzeb społecznych koncepcji zarządzania relacjami z otoczeniem oraz znaczenia tego otoczenia dla efektywności pracy tych organizacji.

Zarówno w wyniku pogłębiającego się kryzysu gospodarczego i ekonomicznego, jak i wzrostu znaczenia wiedzy, kapitału ludzkiego i zasobów informacyjnych, przedsiębiorstwa, organizacje czy też instytucje zmuszone zostały do szukania nowych rozwiązań mających na celu przezwyciężenie kryzysu. Podmioty, nawet te, które ze sobą wcześniej wyłącznie konkurowały, zaczęły współpracować.

W ostatniej części pracy poruszono problematykę zaufania i współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i instytucjami władzy samorządowej w perspektywie tworzenia klastrów jako nośników wzrostu konkurencyjności i potencjału gospodarczego regionów.

Mamy nadzieję, że publikacja będzie stanowić ważne i ciekawe źródło informacji dla studentów kierunków ekonomicznych i menedżerskich, właścicieli firm i pracowników sektora publicznego.

*Barbara Lubas
Dominik Hryszkiewicz
Małgorzata Borowik*

Informacje o autorach

MAŁGORZATA BOROWIK — doktor, wykładowca Nadbużańskiej Szkoły Wyższej im. Marka J. Karpia w Siemiatyczach i Warszawskiej Szkoły Zarządzania w Warszawie.

DARIUSZ ĆWIKOWSKI — doktor, pracownik Urzędu Kontroli Skarbowej w Białymstoku.

ANDRZEJ DANILUK — doktor inżynier, adiunkt w Katedrze Organizacji i Zarządzania Wydziału Zarządzania Politechniki Białostockiej.

DOMINIK HRYSZKIEWICZ — nadkomisarz, doktor, dyrektor Instytutu Nauk Społecznych Wydziału Administracji w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

ZBIGNIEW KLIMIUK — doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, wykładowca w Nadbużańskiej Szkole Wyższej im. Marka J. Karpia w Siemiatyczach.

JACEK KRYSIAK — magister, wykładowca w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

ARTUR LIS — doktor nauk prawnych i historii, adiunkt w Katedrze Historii Prawa Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Społeczeństwie Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Stalowej Woli, redaktor naczelny „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego”.

BARBARA LUBAS — doktor habilitowany nauk ekonomicznych w zakresie zarządzania, adiunkt w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II, dziekan Nadbużańskiej Szkoły Wyższej im. Marka J. Karpia w Siemiatyczach, menedżer projektów europejskich z ramienia Europejskiego Klubu Biznesu z siedzibą na zamku Oedheim w Niemczech.

PIOTR MODZELEWSKI — doktor, adiunkt w Katedrze Bankowości, Finansów i Rachunkowości Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik studiów podyplomowych „Zarządzanie ryzykiem

i kontrola zarządcza w sektorze publicznym” oraz „Budżet zadaniowy i efektywność administracji publicznej”.

BEATA PIASNY — doktor, adiunkt w Instytucie Prawa i Ekonomii Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Społeczeństwie Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Stalowej Woli.

PIOTR SOŁTYK — doktor, adiunkt na Wydziale Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

HALINA ŚWIEBODA — doktor, kierownik-adiunkt Zakładu Zarządzania Ryzykiem w Instytucie Inżynierii Systemów Bezpieczeństwa Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej.

DOROTA TOKARSKA — doktor, asystent w Wydziale Zamiejscowym Prawa i Nauk o Społeczeństwie Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II w Stalowej Woli.

ANNA WASILUK — doktor, adiunkt, Wydział Zarządzania Politechniki Białostockiej.

CZĘŚĆ PIERWSZA

ROLA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO PAŃSTWA

Rozdział I

Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski na przykładzie działalności Banku Gospodarstwa Krajowego i jego roli w finansowaniu inwestycji w okresie międzywojennym (1918–1939)

Streszczenie. Bank Gospodarstwa Krajowego był największym bankiem w Polsce międzywojennej, finansującym całość życia gospodarczego. Autor za cel obrał sobie pokazanie przyczyn ogromnej dynamiki rozwoju operacji Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym rozwoju operacji emisyjnych w latach dwudziestych, utrzymywania przedsiębiorstw zbrojeniowych należących do koncernu banku, poważnego udziału w akcji oddłużania rolnictwa i samorządów, współuczestniczenia w finansowaniu wielu projektów inwestycyjnych państwa. Wpływ na taki stan rzeczy miały cztery czynniki, które autor szczegółowo opisuje w niniejszym rozdziale.

Słowa kluczowe: Bank Gospodarstwa Krajowego, Druga Rzeczpospolita, reforma Grabskiego, polski złoty, etatyzm, obligacje i listy zastawne, finansowanie inwestycji, Centralny Okręg Przemysłowy, sanacja przedsiębiorstw

Abstract. Bank Gospodarstwa Krajowego was a large bank in Poland interwar, financing the whole of the economic life. The author shows the main causes of intense dynamics of the development the operation of the Bank in this development of issuing transactions in the twentieth years, of supporting armaments enterprises being involved in a BGK company, the grave participation in the action of writing off the debts of the farming and self-government bodies, concurring in financing of many investment projects. Especially four factors described in the details by the Author lie in the centre of interests.

Keywords: Bank Gospodarstwa Krajowego, Second Republic of Poland, Grabski's reform, polish zloty, state control, bonds and mortgage bonds, financing investments, Centralny Okręg Przemysłowy, recovery of enterprises

1. Wstęp

Działalność Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), jego rozwój i struktura były ściśle związane z charakterem gospodarki w Polsce w okresie międzywojennym, w tym z realizacją projektu w postaci Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP)¹. Zadaniem BGK jako instytucji publicznej było realizowanie polityki gospodarczej państwa. Będąc wykonawcą tej polityki, bank miał poważny wpływ na kształtowanie się stosunków gospodarczych. Jedną z podstawowych sfer działalności BGK było sanowanie przedsiębiorstw, które znalazły się w obliczu upadku. Była to bezpośrednia ingerencja państwa w sprawy gospodarcze. W okresie złej koniunktury państwo przeważnie właśnie poprzez BGK przychodziło firmom z pomocą

¹ W. Samecki, *Centralny Okręg Przemysłowy 1936–1939*, Wrocław 1998.

w formie udzielenia im kredytów lub też przez wykupywanie zagrożonych przedsiębiorstw².

Udzielając kredytów dla przedsiębiorstw, BGK stawał się początkowo wierzycielem tych przedsiębiorstw, a następnie na skutek konwersji tych kredytów na kapitał zakładowy ich udziałowcem. Angażowanie funduszy banku w udziałach odbijało się ujemnie na płynności banku. Mianowicie w warunkach kraju ubogiego w kapitały, jakim była Polska, wycofanie kapitałów zaangażowanych w udziałach w drodze ich sprzedaży nie było rzeczą łatwą, wobec czego przejęcie udziałów w przedsiębiorstwach oznaczało z reguły trwałe unieruchomienie kapitału. Ponadto działalność tych przedsiębiorstw była oceniana negatywnie. Świadczy o tym m.in. sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli za lata 1931–1932. „Usilnie popierany przez bank dział przedsiębiorstw konsorcjonalnych przyniósł wielomilionowe straty, których w wielu wypadkach niewątpliwie dałoby się uniknąć, stosując większą powściągliwość w udzielaniu kredytów, a przede wszystkim roztaczając baczniejszy nadzór nad ich użytkowaniem”³. Firmy na skutek tego żądały kredytów w coraz większych rozmiarach.

Często przemysł inwestował, opierając się na kredytach wekslowych czy kredytach na rachunku bieżącym związanych z wkładami płatnymi na każde żądanie. W ten sposób zamrażano olbrzymie kapitały, które zresztą tylko teoretycznie były zamrożone, a faktycznie — stracone. Nie pozwoliło to bankowi na właściwe rozwinięcie kredytu publicznego, tj. tej gałęzi, dla której został utworzony. Wielka własność ziemska otrzymywała pożyczki długoterminowe lokowane we własnym portfelu banku, przy czym za podstawę brano ceny ziemi w okresie ich szczególnej wysokości. Samorządy terytorialne rozwijały „inicjatywę”, nie licząc się z możliwościami budżetowymi i opierając ją w pełni na liberalnie szafowanych kredytach na rzecz banku. W konsekwencji BGK zmuszony był dokonać wielu posunięć, jak m.in. konwersja. Tak więc subsydiowanie ze środków budżetu państwowego instytucji kredytowych, udzielających ulg dłużnikom, było przeniesieniem poniesionych strat na płatnika podatków.

Bank Gospodarstwa Krajowego powinien był przejąć w pewnym stopniu funkcję ośrodka nadrzędnego w państwowym systemie finansowym. Polityka jego potoczyła się jednak innym torem, BGK wszedł w bezpośrednie stosunki z przemysłem i handlem. Jego działalność wyraźnie przebiegała w interesie firm przemysłowych. Powstanie w Polsce struktury

² Z. Landau, *Bank Gospodarstwa Krajowego*, Warszawa 1998.

³ T. Bernadzikiewicz, *Udział państwa w przedsiębiorstwach prywatnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1936, nr 24, s. 774.

gospodarczej typowej dla kapitalizmu państwowo-oligopolistycznego z dużym udziałem sektora państwowego oraz istnienie wielkiej własności ziemskiej były podstawowymi przesłankami, które określały charakter i specyfikę działalności BGK jako instrumentu polityki kredytowej państwa⁴.

Bank Gospodarstwa Krajowego jako instytucja kredytowa odegrał jednak doniosłą rolę w życiu gospodarczym kraju. Należy pamiętać, że start Polski do samoistnego bytu odbywał się w bardzo trudnych warunkach. Polska porozbiorowa była krajem o niskim zagospodarowaniu, zwłaszcza, jeśli chodzi o poziom uprzemysłowienia oraz rozwój miast, czego dalszym aspektem był niski stopień zamożności społeczeństwa polskiego oraz słabe tempo kapitalizacji⁵. Brak rynku kapitałowego w Polsce uniemożliwiał szybką odbudowę kraju oraz przystosowanie struktury gospodarczej do potrzeb odrodzonego państwa polskiego⁶. Na skutek częstych kryzysów istniała obawa lokowania środków pieniężnych na rynku. Ze względu na to, że państwo zabezpieczało ludność, lokowała ona swoje środki w instytucjach oszczędnościowych, które następnie były kierowane do instytucji kredytowych. Bank Gospodarstwa Krajowego był właśnie największym rezerwuarem, do którego wpływały nie tylko wolne środki od ludności, ale również środki zgromadzone przez państwo (podatki, opłaty)⁷. Na podstawie zgromadzonych w ten sposób środków bank rozwijał szeroką działalność inwestycyjną na obszarze całego kraju. O roli, jaką odegrał BGK w zakresie finansowania inwestycji, świadczy udział środków przeznaczonych na cele długoterminowe w ogólnej sumie kredytów udzielonych przez BGK w latach 1924–1938 (tabela 1).

Z zestawienia przedstawionego w tabeli 1 wynika, że w stosunkowo krótkim okresie ogólna suma kredytów BGK osiągnęła tak duże rozmiary. Kredyty długoterminowe gotówkowe i emisyjne wyłączone ze środków własnych banku stanowiły sumę 1,126 mld zł w ogólnej kwocie 2,360 mld zł. Duże znaczenie dla życia gospodarczego Polski miało finansowanie przez BGK inwestycji samorządowych. Dzięki temu zrealizowane zostały na obszarze całego kraju najbardziej pilne i niezbędne inwestycje, które umożliwiły przyspieszenie rozwoju gospodarczego samorządów. Dotyczy to inwestycji o charakterze gospodarczym i społecznym, np. gazownie,

⁴ J. Zdziechowski, *Skarb i pieniądz 1919–1939*, Londyn 1955.

⁵ H. Cywiński, *Dziesięć wieków pieniądza polskiego*, Warszawa 1987.

⁶ A. Pietrasik, *Historia i współczesność długoterminowego kredytu hipotecznego w Polsce*, Warszawa 2001.

⁷ L. Barański, *Uwagi nad obiegiem pieniężnym w Polsce w latach 1924–1926*, Warszawa 1926.

elektrownie, wodociągi, kanalizacja itp. Dzięki wydajnej pomocy finansowej ze strony BGK dla działalności inwestycyjnej samorządów nastąpiło znaczne zwiększenie zatrudnienia. W rezultacie przyczyniło się to do spadku bezrobocia w 1928 r. do poziomu nienotowanego w poprzednich latach.

Tabela 1. Wielkość i struktura kredytów BGK w latach 1924–1938 po uwzględnieniu amortyzacji (w mld zł)

Lata	Kredyty gotówkowe		Razem	W % sumy ogółem	Kredyty emisyjne	W % sumy ogółem	Ogółem
	Kredyty handlowe*	W dziale operacji ze Skarbem Państwa					
1924	0,094	0,002	0,096	59	0,067	41	0,163
1925	0,138	0,128	0,266	62	0,167	38	0,431
1926	0,171	0,268	0,440	68	0,206	32	0,646
1927	0,279	0,357	0,635	62	0,391	38	1,027
1928	0,361	0,386	0,747	56	0,584	44	1,331
1929	0,395	0,414	0,809	55	0,663	45	1,472
1930	0,426	0,589	1,015	58	0,735	42	1,750
1931	0,442	0,642	1,084	58	0,792	42	1,876
1932	0,405	0,618	1,023	55	0,838	45	1,861
1933	0,387	0,651	1,038	56	0,823	44	1,861
1934	0,449	0,626	1,077	57	0,807	43	1,862
1935	0,470	0,699	1,169	60	0,793	40	1,962
1936	0,443	0,767	1,212	57	0,924	43	2,134
1937	0,544	0,688	1,232	58	0,906	42	2,138
1938	0,561	0,863	1,424	60	0,936	40	2,360

* Są to kredyty udzielone wyłącznie ze środków własnych BGK i mieszczą się w tych sumach kredyty krótkoterminowe, które na koniec 1938 r. wynosiły 370 mln zł.

Źródło: opracowano na podstawie: Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1936 r.*; Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1937 r.*; Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1938 r.*

Znaczne osiągnięcia wystąpiły w dziedzinie komunikacji. Za pomocą BGK wybudowano port w Gdyni. Rozwój Gdyni był punktem wyjścia w akcji uprzemysłowienia Pomorza. Budowa portu wymagała nowej sieci komunikacji. Polski system komunikacyjny i transportowy odziedziczony

po zaborach nie tylko był słabo rozwinięty, ale jego struktura nie odpowiadała interesom polskiej gospodarki. Drogi o trwałej nawierzchni miały w 1924 r. 45 560 km długości. Do początku 1938 r. wybudowano 17 572 km, a więc zwiększyły się o 38,6%. Sieć kolejowa zwiększyła się o 10%. Szczególnie ważne było wybudowanie magistrali węglowej Śląsk — Gdynia. Miało to doniosłe znaczenie z punktu widzenia naszego eksportu węgla. Doniosłą rolę odegrał BGK w dziedzinie uprzemysłowienia kraju⁸. Przy pomocy finansowej banku został stworzony cały szereg gałęzi wytwórczości, zwłaszcza w dziedzinie przemysłu przetwórczego, ale i w przemyśle metalowo-maszynowym, papierniczym, chemicznym itd.

Na pierwszym miejscu należy wymienić inwestycje ściśle państwowe. Wybudowano wielką hutę stali i fabrykę armat w Stalowej Woli, fabrykę amunicji w Kraśniku, fabrykę silników lotniczych w Rzeszowie. Ponadto w budowie znajdowały się takie przedsięwzięcia, jak: huty aluminium i magnezu, metali kolorowych, fabryka obrabiarek i motorów. W dużym tempie rozwijał się przemysł włókienniczy w Łodzi i w Bielsku-Białej. Zwiększone inwestycje i produkcja przemysłowa wywarły duży wpływ na ukształtowanie się obrotów handlowych z zagranicą. Wielkie znaczenie w ostatnich latach miała pomoc finansowa BGK na polu modernizacji zakładów przemysłowych oraz w budowie nowych fabryk w COP nastawionym przede wszystkim na przemysł zbrojeniowy⁹. Reasumując, należy stwierdzić, że w stosunkowo krótkim czasie, jakim był okres międzywojenny, przy pomocy finansowej BGK zdołano przeprowadzić wiele poważnych inwestycji, co w znacznym stopniu wpłynęło na rozwój i przebudowę strukturalną kraju, a zarazem stworzyło podstawy do dalszego rozwoju gospodarczego i przemysłowego kraju.

2. Sposoby gromadzenia środków na inwestycje przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Udzielanie kredytów długoterminowych stanowiło podstawową działalność BGK. Kredyt ten ze względu na swój długoterminowy charakter posiadał specyficzne cechy:

⁸ Centralne Archiwum Wojskowe (dalej: CAW), akta Sekretariatu Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (dalej: SeKOR), *Wytyczne reformy polityki przemysłowej w Polsce, Konferencja Ministra Przemysłu i Handlu, Wiceministra Przemysłu i Handlu, II Wiceministra Spraw Wojskowych i Zastępcy Szefa Sztabu Głównego w dniu 5 listopada 1936 r.*, s. 7–8.

⁹ CAW, akta SeKOR, *Analiza przygotowań do wojny Polski, Niemiec i Sowietów.*

- 1) Długi okres spłacania tego kredytu wymagał zabezpieczenia rzeczowego na obiektach nieulegających szybkiemu zniszczeniu. Z natury rzeczy mogły to być tylko nieruchomości miejskie i ziemskie — przynoszące cały dochód — lub przedsiębiorstwa, których rentowność była oczywista, np. koleje, wodociągi, elektrownie.
- 2) Spłata kredytu była uskutecznioma w określonych z góry terminach, w różnych ratach, zawierających spłatę na kapitał i odsetki.
- 3) Kredytu długoterminowego udzielały powołane do tego instytucje w papierach wartościowych o stałym oprocentowaniu: w listach zastawnych lub w obligacjach, tzn. biorący pożyczkę otrzymywał w zasadzie listy zastawne lub obligacje na sumę pożyczki i mógł je spieniężyć, o ile znajdzie nabywców. Często instytucje kredytu długoterminowego ułatwiały zbycie wydanych listów zastawnych lub obligacji, a nawet skupowały je płacąc kurs giełdowy. Wynika z tego, że kapitał na pożyczkę długoterminową dostarczyła bezpośrednio nie instytucja kredytu długoterminowego, lecz publiczność, która kupowała listy zastawne i obligacje, lokując w nich swoje oszczędności.

Rola instytucji kredytowych ograniczała się tylko do pośredniczenia między poszukującym kredytu a mogącym go udzielić. Listy zastawne i obligacje znakomicie ułatwiały udzielenie takiego kredytu, gdyż posiadacz ich nie był związany z biorącym kredyt długoterminowy żadną umową i mógł w każdej chwili zbyć list zastawny, względnie obligację. Listy zastawne i obligacje opiewały nie na całkowitą sumę pożyczki udzielonej przez instytucje kredytu długoterminowego, lecz na kwoty niewielkie, np. 100, 500, 1000, 2000 jednostek monetarnych. Mogły więc być w miarę posiadanych środków nabywane przez bardzo szerokie rzesze oszczędzających. Bank Gospodarstwa Krajowego emitowane przez siebie listy zastawne i obligacje plasował zarówno w kraju, jak i za granicą. Z przyczyn natury ogólnospołecznej uruchomienie na większą skalę kredytu długoterminowego w początkowym okresie było niemożliwe. Zupewne zubożenie wewnętrznego rynku pieniężnego z kapitałów poszukujących trwałej lokaty uniemożliwiło wszczęcie wydatniejszej akcji w kierunku emitowania długoterminowych listów zastawnych i obligacji. Tabela 2 przedstawia ogólny stan papierów wartościowych BGK w okresie 1925–1926.

Z papierów emitowanych przez BGK w 1925 r. stosunkowo niewielką liczbę ośmioprocentowych listów zastawnych o nominalnej sumie 1,1 mln zł ulokowano w krajowych towarzystwach ubezpieczeniowych. Na rynkach zagranicznych uplasowano tylko część ośmioprocentowych obligacji komunalnych dolarowych w nominalnej wysokości 9,6 mln dol.,

część zaś w wysokości 4 mln zł sprzedano na rynku szwajcarskim¹⁰. W 1927 r. objawy ogólnogospodarczej depresji zaczęły zanikać. Ogólne polepszenie sytuacji gospodarczej wywołało duży wpływ na wzrost wkładów w polskich instytucjach kredytowych o ponad 87% — z 612,7 mln zł w 1926 r. do 1114,8 mln zł w 1927 r.¹¹

Tabela 2. Papiery wartościowe BGK w okresie 1925–1926 (w mln)

Lata	siedmio- i ośmioprocentowe listy zastawne w zł w złocie	ośmioprocentowe obligacje komunalne w zł w złocie	ośmioprocentowe obligacje komunalne w dolarach
1925	1,1	26,1	9,6
1926	7,6	27,3	12,2

Źródło: Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1926 r.*, s. 34

Poprawa na rynku kredytu krótkoterminowego odbiła się również na kredycie długoterminowym, ponieważ w wyniku spadku stopy procentowej od wkładów coraz większa ilość wolnej gotówki odpływała na zakup papierów o stałym oprocentowaniu, wytwarzając w ten sposób początek kredytu długoterminowego. Świadczy o tym fakt ulokowania całkowicie na rynku wewnętrznym listów zastawnych emitowanych przez BGK w 1927 r. Płynność ta znalazła wyraz w zwwyżce papierów wartościowych na giełdzie w Warszawie. Tak np. kurs pięcioprocentowej pożyczki konwersyjnej, którą dokonano najbardziej ożywionych obrotów, podniósł się z 32% w czerwcu 1926 r. do 47% w końcu 1926 r. i w połowie 1927 r. W związku z nabyciem przez Skarb Państwa odpowiedniej ilości obligacji komunalnych kapitał zakładowy BGK wzrósł z 85 mln zł do sumy 120 mln zł. W ten sposób w końcu 1927 r. kapitał własny banku wynosił 149 mln zł, co umożliwiło rozszerzenie jego działalności kredytowej. Wobec znacznego zapotrzebowania na długoterminowy kredyt inwestycyjny ze strony przemysłu BGK przystąpił do emisji obligacji bankowych¹². Głównie więc z powodu rozszerzenia krajowego rynku na listy zastawne i obligacje działalność emisyjna BGK wzrosła do sumy 168,2 mln zł w 1926 r., do 357 mln zł w 1927 r. oraz do 584 mln zł w 1928 r., co oznaczało wzrost w ciągu 1928 r. o 54%.

¹⁰ J. Zdziechowski, *Finanse Polski w latach 1924 i 1925*, Warszawa 1925.

¹¹ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1927 r.*

¹² W. Malinowski, *Stabilizacja waluty w Polsce w latach 1924 i 1927 w świetle literatury*, Kraków 1932.

Stan emisji listów zastawnych i obligacji w poszczególnych listach ilustruje tabela 3. Stan emisji ośmio-, siedmioipół- i siedmioprocentowych listów zastawnych i obligacji BGK 31 grudnia 1928 r. wynosił 551,179 mln zł w złocie. Stan emisji czteroipół- i czteroprocentowych listów zastawnych i obligacji ukształtował się w tym czasie na poziomie 32,596 mln zł. Ogólny stan emisji BGK 31 grudnia 1928 r. wynosił więc 583,775 mln zł.

Tabela 3. Stan emisji listów zastawnych i obligacji w latach 1926–1928 (w mln)

Lata	Listy zastawne		Obligacje komunalne				Obligacje bankowe	Obligacje budowlane	Razem
	ośmioprocentowe w zł w złocie	siedmioprocentowe w zł w złocie	ośmioprocentowe w zł w złocie	siedmioprocentowe w zł w złocie	ośmioprocentowe w dolarach	siedmioprocentowe w dolarach	siedmioipółprocentowe w zł w złocie	ośmioprocentowe w zł w złocie	
31 grudnia 1926 r.	12,870	—	46,980	—	108,403	—	—	—	168,254
31 grudnia 1927 r.	58,857	0,798	83,765	106,298	105,361	—	2,565	—	357,644
31 grudnia 1928 r.	62,231	28,795	81,613	209,284	102,637	418,958	24,531	0,190	551,179

Źródło: opracowano na podstawie: Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1926 r.*; Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1927 r.*; Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1928 r.*

Ogółem BGK sprzedał własnych emisji w 1928 r. na sumę 245,9 mln zł¹³. Emisje te zostały całkowicie ulokowane na rynku krajowym. Nabywcami emisji banku, podobnie jak w latach poprzednich, były przede wszystkim „bierne instytucje kredytowe”, takie jak: Poczta Kasa Oszczędności (PKO), Bank Polski S.A., Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych oraz Skarb Państwa, który skupił większą partię listów zastawnych i obligacji komunalnych. Było to w dużej mierze uzależnione od polityki lokacyjnej

¹³ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1928 r.*

państwa. „Polityka państwa faworyzowała kapitalizację wewnętrzną w postaci wkładów w instytucjach kredytowych, a niemal zupełnie nie stała się o stworzenie wolnego rynku wewnętrznego dla papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu”¹⁴. Popyt na długoterminowe zobowiązania banku ze strony ludności pozostawał minimalny.

Również zagraniczne rynki pieniężne nie wykazywały większego zainteresowania polskimi papierami wartościowymi, tym bardziej, że w drugiej połowie 1928 r. nastąpiło znaczne pogorszenie na najważniejszym rynku pieniężnym (nowojorskim). W rezultacie suma uplasowanych za granicą własnych długoterminowych papierów wartościowych była niewielka i wynosiła 17,4 mln zł (1928 r.). Niewielka chłonność krajowego rynku na papiery wartościowe o stałym oprocentowaniu przy równocześnie dość znacznym nacisku na nie ze strony instytucji kredytu długoterminowego umożliwiła bankowi polepszenie kursu swych papierów na giełdach krajowych. Kurs ośmioprocentowych listów zastawnych i ośmioprocentowych obligacji komunalnych utrzymywał się do końca 1928 r. na niezmiennym poziomie i wynosił 94% wartości nominalnej, dla siedmioprocentowych listów zastawnych i obligacji komunalnych wynosił 83%. W związku z podwyższeniem kapitału zakładowego do sumy 150 mln zł kapitały własne BGK osiągnęły sumę 201 mln zł¹⁵. Ogólna sytuacja gospodarcza kraju w 1929 r. wpłynęła hamująco na tempo rozwoju działalności emisyjnej BGK, które było ściśle uzależnione od możliwości plasowania emisji. Emisja papierów wartościowych w 1929 r. została zmniejszona w stosunku do dwóch lat ubiegłych, osiągając sumę 663 mln zł. Sprzedaż netto własnych emisji banku wynosiła w 1929 r. 126,1 mln zł według wartości nominalnej. Suma ta stanowiła zaledwie połowę wartości sprzedanych emisji w roku poprzednim. Odbiciem trudności panujących na rynku pieniężnym był przede wszystkim spadek obrotów i zniżka kursów na giełdach papierów wartościowych. Wskaźnik kursów akcji przemysłowych obniżył się dość znacznie z 99,6 w końcu 1928 r. do 65,3% w końcu 1929 r., wskaźnik listów zastawnych natomiast — z 86,4 do 84,6%. W gromadzeniu środków na inwestycje BGK kierował się nadal wytycznymi Skarbu Państwa.

Państwo było w szerokim zakresie kierownikiem polityki gospodarczej. Polityka państwowa prowadziła usilną propagandę w kierunku gromadzenia oszczędności w instytucjach oszczędnościowych. Wszystkie środki zgromadzone w ten sposób w myśl państwowej polityki lokacyjnej

¹⁴ H. Tennenbaum, *Struktura gospodarstwa polskiego*, t. 2: *Kredyt*, Warszawa 1935, s. 250.

¹⁵ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1928 r.*

kierowano do BGK, który z kolei pewną ich część rozprawdzał przy pomocy lokalnych instytucji kredytowych na określone cele. Dla zobrazowania kierunków i proporcji nabywania papierów wartościowych emitowanych przez BGK podano zestawienie przedstawione w tabeli 4. Ogólna suma emisji BGK wynosiła w końcu 1932 r. 837 mln zł¹⁶.

Tabela 4. Uplasowanie papierów wartościowych przez BGK w 1932 r.
(w mln zł)

Instytucje	Kwota
Ministerstwo Skarbu	196
w tym: depozyt państwa, fundusz budowlany	26
PKO	180
zakłady ubezpieczeniowe	138
Bank Polski S.A.	38
instytucje społeczne i komunalne	11
pożyczki wydane w afektach	8
inne (osoby prywatne)	60
zagranica	155
Pozostało według stanu na 31 grudnia 1932 r.	785
w portfelu BGK	50
Razem	837

Źródło: opracowano na podstawie Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1932 r.*

Z ogólnej sumy emisji papierów wartościowych BGK (837 mln zł) w posiadaniu „biernych instytucji kredytowych” znajdowało się papierów wartościowych banku na sumę 563 mln zł, co stanowiło 67,3% ogólnej sumy kredytów. Za granicą ulokowano 155 mln zł, tj. 18,2%. Reszta emisji była w posiadaniu innych instytucji oraz inwestorów prywatnych — 14,8%. Podobny stan emisji papierów wartościowych BGK ukształtował się w 1938 r. i wynosił 936 mln zł, z czego w posiadaniu „biernych instytucji kredytowych” znajdowało się papierów na sumę 660 mln zł¹⁷. Dużą rolę w nabywaniu papierów wartościowych odegrał Skarb Państwa. W okresie dobrej koniunktury gospodarczej Skarb Państwa zakupił papiery

¹⁶ H. Tennenbaum, *Struktura...*, wyd. cyt., s. 353.

¹⁷ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1938 r.*

wartościowe BGK, lokując tam wolne środki lub też w PKO, która z kolei mogła ulokować złożone w niej przez Skarb Państwa środki w bankach państwowych. Z chwilą, gdy pojawił się deficyt, fundusze obrotowe Skarbu Państwa odsprzedawały instytucjom ubezpieczeń społecznych oraz PKO poprzednio nabyte papiery wartościowe.

Na skutek tego wzrastał należący do biernych instytucji kredytowych portfel emitowanych przez banki państwowe listów zastawnych i obligacji, chociaż banki państwowe nie zwiększały emisji papierów wartościowych. W ten sposób Skarb Państwa upłynniał swoje rezerwy ulokowane w papierach wartościowych. W okresie deficytu budżetowego Skarb Państwa emitował bony skarbowe i część tych walorów była ulokowana w różnych instytucjach kredytowych¹⁸. Dla zobrazowania tych tendencji warto zwrócić uwagę na ciekawą dynamikę przyrostu w portfelu PKO poszczególnych kategorii papierów wartościowych.

Tabela 5. Dynamika papierów wartościowych w posiadaniu PKO
(na koniec roku w mln zł)

Papier wartościowy	1930	1931	1932	1933
pożyczki państwowe	30,3	42,9	40,7	54,3
bony skarbowe	—	—	—	20,3
listy zastawne i obligacje emitowane przez BGK i PBR*	208,1	243,8	300,3	314,0

* Państwowy Bank Rolny

Źródło: H. Tennenbaum, *Struktura gospodarstwa polskiego*, t. 2: *Kredyt*, Warszawa 1935, s. 328

Z danych przedstawionych w tabeli 5 wynika, że w 1933 r. portfel pożyczek państwowych i bonów skarbowych wzrósł o 34 mln zł, a portfel emitowanych przez banki państwowe listów zastawnych i obligacji tylko o 14 mln zł. Pewna część powstających w okresie deficytu budżetowego wkładów i składek ubezpieczeniowych wypełniała w budżecie państwowym rolę, którą spełniały w okresie równowagi budżetowej wpływy podatkowe. Niedobór wpływów państwowych w okresie deficytu budżetowego był kompensowany przez przeznaczenie narastających w instytucjach kredytowych wkładów i składek ubezpieczeniowych na nabywanie pożyczek

¹⁸ J. Czadankiewicz, *Dwudziestolecie Pocztovej Kasy Oszczędności*, „Polska Gospodarcza” 1939, nr 14, s. 599.

państwowych i bonów skarbowych. Z tego powodu BGK nie mógł emitować swoich papierów wartościowych w okresie złej koniunktury gospodarczej. Działalność emisyjna BGK w 1933 r. została prawie całkowicie wstrzymana w związku z konwersją¹⁹.

Od 1936 r. BGK zaczął ponownie emitować listy zastawne i obligacje na podstawie pożyczek udzielonych w ostatnich latach w formie pożyczek emitowanych w gotówce. Nowe emisje objęły następujące papiery:

- 1) pięcioipółprocentowe obligacje komunalne IV emisji na sumę 18,4 mln zł;
- 2) sześcioprocentowe listy zastawne VIII emisji na sumę 94,3 mln zł;
- 3) sześcioprocentowe obligacje budowlane IV emisji na sumę 56,9 mln zł.

W związku z tym ogólna suma emisji BGK w obiegu zwiększyła się w ciągu 1936 r. o kwotę 131,2 mln zł do sumy 898,1 mln zł. Łącznie z emisjami byłego Polskiego Banku Krajowego w wysokości 25,4 mln zł ogólny stan emisji osiągnął w końcu 1936 r. kwotę 923,5 mln zł²⁰. Mimo mniejszej niż w 1937 r. płynności rynku pieniężnego stan rynku lokacyjnego przedstawiał się w 1938 r. korzystniej, co znalazło swój wyraz przede wszystkim w wyższych kursach giełdowych papierów wartościowych. Kursy pięcioipółprocentowych listów zastawnych i obligacji BGK miały w ciągu całego 1927 r. stały kurs 81 za 100. Wprowadzone na giełdę w drugiej połowie 1938 r. sześcioprocentowe obligacje bankowe BGK były obracane po kursie 97 za 100. Emisja papierów wartościowych BGK w 1958 r. była większa niż w roku poprzednim. Bank wprowadził na rynek siedmioipółletnie sześcioprocentowe obligacje bankowe na sumę 7,9 mln zł. W ten sposób ogólny stan emisji BGK na koniec 1938 r. osiągnął sumę 936 mln zł. Koszty własne na koniec tegoż roku wynosiły 201 mln zł²¹.

Oprócz środków otrzymywanych ze sprzedaży listów zastawnych i obligacji źródłem kredytu długoterminowego BGK były dotacje otrzymane ze Skarbu Państwa. Skarb Państwa z różnych źródeł dochodowych w postaci nadwyżek budżetowych, podatków, wpływów z pożyczek zagranicznych tworzył fundusze, których administrację powierzał bankom państwowym. Do funduszy administrowanych przez BGK należały

¹⁹ Konwersja — zamiana dotychczasowego długu na inny dług połączona zazwyczaj ze zmianą warunków spłaty (obniżenie oprocentowania, przedłużenie terminu spłaty).

²⁰ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1936 r.*; Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK w 1937 r.*

²¹ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z działalności BGK za 1938 r.*..., wyd. cyt.

m.in. Państwowy Fundusz Budowlany, Fundusz Pracy, Fundusz Pomocy Instytucjom Kredytowym. Ten ostatni powstał w 1926 r., kiedy to państwo uratowało od bankructwa wiele banków prywatnych, udzielając im z tego funduszu pożyczek w wysokości 55 mln zł. Fundusz ten utrzymywał się i w latach trzydziestych XX w. Zadania funduszy, które tworzone, były określone niejasno i dowolnie, co prowadziło do powstawania nadmiernej ich liczby, często pokrewnych sobie. W rezultacie następowało przesuwanie wolnych środków z jednych funduszy do drugih. Udzielanie gospodarstwom pożyczek z funduszy, których środki były zebrane z dotacji budżetowych i nadwyżek skarbowych, oznaczało doprowadzenie w postaci kredytów pewnym warstwom społecznym środków ściągniętych z gospodarki w postaci podatków i opłat. Oprócz funduszy administrowanych przez BGK poważne źródło kredytów długoterminowych stanowiły lokaty Skarbu Państwa (tabela 6).

Tabela 6. Środki znajdujące się w posiadaniu BGK na 31 grudnia 1933 r. (w mln zł)

Środki	Suma
lokaty Skarbu Państwa i fundusze administracyjne oraz rachunki specjalne*	651,2
emisja listów zastawnych i obligacji BGK w obiegu	794,9
emisja listów zastawnych i obligacji byłego Polskiego Banku Krajowego w obiegu	28,3

* Na rachunkach specjalnych umieszczane były transakcje stojące w związku ze specjalną pomocą dla przemysłu włókienniczego i instytucji finansowych oraz gwarancje Skarbu Państwa udzielone BGK.

Źródło: opracowano na podstawie Mały Rocznik Statystyczny, 1939

Cała działalność BGK w zakresie gromadzenia środków doskonale odzwierciedlała politykę gospodarczą Polski w okresie międzywojennym, którą charakteryzowała poważna ingerencja państwa w sprawy gospodarcze kraju. Zarówno środki uzyskane ze sprzedaży papierów wartościowych, jak i środki dostarczone przez Skarb Państwa oznaczały, że źródłem kredytów w obu przypadkach były odsetki i oszczędności ludności. Wyciągając z rynku środki obrotowe, osłabiano życie gospodarcze przez nacisk śruby podatkowej w tym celu, aby uzyskane w ten sposób środki przeznaczyć na finansowanie określonych grup kapitałowych, względnie tych obszarów życia gospodarczego, których rozwojem ze względu na słabą ich rentowność grupy te nie były zainteresowane.

3. Kredytowanie działalności inwestycyjnej przez Bank Gospodarstwa Krajowego

W całej działalności BGK, ze względu na zmianę polityki kredytowej i kierownictwa banku, można wyróżnić dwa okresy: 1924–1927 i 1927–1939. Zarówno pierwszy, jak i drugi okres cechowała silna ekspansja kredytowa, z tym że w drugim okresie tempo operacji było znacznie wyższe. Ze względu na czas, na jaki kredyt był udzielany, można wyróżnić dwie zasadnicze kategorie kredytów: kredyt krótkoterminowy i kredyt długoterminowy. Te zasadnicze rodzaje kredytów uległy dalszemu zróżnicowaniu w zależności od formy kredytu, jego celu, sposobu refinansowania, rodzaju zabezpieczenia itd. Pożyczki długoterminowe dzielono więc przede wszystkim na emisyjne, tj. wypłacane w listach zastawnych i obligacjach, oraz na gotówkowe.

Pewną odmianę długoterminowych pożyczek emisyjnych stanowiły pożyczki wypłacane w gotówce z zastrzeżeniem prawa ich emitowania na podstawie obligacji bankowych. W pierwszym okresie działalności BGK, dysponując wyłącznie kapitałem rodzimym dostarczonym przede wszystkim w formie lokat przez Skarb Państwa, zmuszony był do akcji kredytowej o charakterze przeważnie krótkoterminowym. Sytuacja na krajowym rynku pieniężnym spowodowała, że działalność BGK w dziedzinie kredytu długoterminowego mogła rozwijać się jedynie w ograniczonym zakresie. W początkowym okresie BGK udzielał kredytów długoterminowych w papierach emisyjnych, głównie w obligacjach komunalnych, kolejowych, bankowych i w listach zastawnych²². Pożyczki długoterminowe w obligacjach komunalnych udzielane były:

- 1) samorządom i związkom samorządowym na spłaty, względnie na ułatwienie spłaty długów wysokoprocentowych, na inwestycje i przedsiębiorstwa produkcyjne lub przeznaczone na cele użyteczności publicznej;
- 2) spółkom wodnym, przy czym pożyczka nie mogła przekroczyć wysokości kosztów przeprowadzonych robót;
- 3) wszelkim innym instytucjom prawno-publicznym posiadającym prawo wymierzania danin na pokrycie ich potrzeb.

Pożyczki w obligacjach kolejowych BGK udzielał:

- 1) samorządom i związkom samorządowym na uzupełnienie funduszy potrzebnych dla kolei, które miały być wybudowane i prowadzone przez powyższe związki;
- 2) prywatnym przedsiębiorstwom linii kolejowych.

²² F. Młynarski, *Międzynarodowe znaczenie spadku złotego*, Warszawa 1926.