

Udział i rola banków komercyjnych w realizacji programów rozwoju gospodarczego państwa

Dariusz Kowalski*

Streszczenie: Banki, z uwagi na narzędzia finansowe, jakimi dysponują, pełnią w gospodarce bardzo istotną rolę. Dotychczas w polskiej praktyce rolę banków postrzegano jednak przede wszystkim w odniesieniu do ich działalności komercyjnej. Warto jednak zauważyć, że organy realizujące politykę gospodarczą, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym dostrzegły, że z uwagi na swoją specyfikę banki mogą być doskonałymi narzędziami stymulującymi programy gospodarcze.

Celem artykułu jest określenie znaczenia banków jako instytucji czynnie uczestniczących we wdrażaniu programów gospodarczych. Po ustaleniu roli we wdrażaniu programów przeanalizowano czynniki wpływające na zwiększanie aktywności banków w tym obszarze, a następnie określono bariery utrudniające dalszy rozwój tej aktywności.

Podstawowymi korzyściami realizacji programów przez banki komercyjne z punktu widzenia państwa jest duża sieć dystrybucji banków, wiedza pracowników bankowości oraz możliwość wniesienia wkładu własnego banku. Natomiast podstawowymi korzyściami uczestnictwa w tych programach z punktu widzenia banków jest możliwość pozyskania nowych klientów oraz możliwość otrzymania wynagrodzenia za uczestnictwo w nich.

Słowa kluczowe: programy gospodarcze, banki komercyjne, instrumenty finansowe

Wprowadzenie

Przyjmuje się powszechnie, że najważniejszymi funkcjami banków w Polsce są te dotyczące przyjmowania depozytów, udzielania kredytów czy świadczenie innych usług finansowych związanych z obiegiem pieniądza prowadzonych w ramach komercyjnej działalności banku. Warto jednak zauważyć, że organy realizujące politykę gospodarczą, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, dostrzegły, iż banki, z uwagi na swoją specyfikę, mogą stymulować programy gospodarcze.

Celem niniejszego artykułu jest określenie znaczenia banków jako instytucji czynnie uczestniczących we wdrażaniu programów polityki gospodarczej. Po ustaleniu ich roli we wdrażaniu programów przeanalizowano czynniki wpływające na zwiększanie aktywności banków w tym obszarze, a następnie określono bariery utrudniające dalszy rozwój tej aktywności banków.

* dr Dariusz Kowalski, ORCID: 0000-0003-3864-4568, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Instytut Ekonomii, Prawa i Administracji, Zakład Polityki Gospodarczej i Systemów Bankowych, e-mail: d.kowalski@ujk.edu.pl.

W tym miejscu należy zasygnalizować, że przedmiotowa analiza odnosić się będzie jedynie do aktywnych działań banków w ramach określonych programów pomocowych. Bez wątplenia działalność banków – również ta o charakterze komercyjnym – przyczynia się do rozwoju gospodarczego, a także pośrednio do realizacji programów gospodarczych, jednak wzrost bezpośredniej aktywności banków w realizacji poszczególnych programów gospodarczych obserwowany w ostatnich latach wart jest odrębnego i szczegółowego przeanalizowania.

Aby osiągnąć założone cele, analizę wskazanych problemów oparto na badaniach niereaktywnych, polegających na ocenie dostępnych informacji. Uwzględniała ona studia aktów normatywnych, oficjalnych danych statystycznych, a także branżowych raportów i analiz. W pracy wykorzystano dwie zasadnicze metody badawcze, mianowicie analiz porównawczych oraz dogmatyczno-prawną. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda analiz porównawczych, dzięki której przeprowadzono ocenę poszczególnych instrumentów, którymi dysponują banki w realizacji programów gospodarczych państwa. Dodatkowo wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, a jej przedmiotem była analiza treści aktów normatywnych zarówno krajowych, jak i unijnych, regulujących zasady funkcjonowania banków we współczesnej polityce gospodarczej.

1. Rola banków w polityce gospodarczej i programach gospodarczych

Realizacja różnego rodzaju programów gospodarczych przez państwo wynika z przyjętego w Konstytucji RP modelu gospodarczego. Przed przejściem do analizy poszczególnych instrumentów związanych z realizacją programów gospodarczych, jakimi dysponują banki, warto sklasyfikować te instrumenty na tle innych działań państwa oraz określić charakter samych programów gospodarczych, co jest warunkiem *sine qua non* dalszych rozważań.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Przyjęcie określonego ustroju gospodarczego nie jest jedynie stworzeniem pewnych założeń, na podstawie, których będzie funkcjonowała gospodarka, ale pociąga za sobą również uprawnienia i zobowiązania organów państwa w ramach realizacji przyjętej polityki gospodarczej. Na potrzeby niniejszego artykułu należy określić, czy zadania państwa prowadzone przez banki wpisują się w zadania państwa wynikające z przyjętego w Konstytucji RP ustroju gospodarczego.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada wykorzystanie mechanizmów rynkowych do osiągnięcia celów społecznych, którymi są przede wszystkim sprawiedliwość oraz dobrobyt dla wszystkich. Postulowana sprawiedliwość nie oznacza jednak równego rozdzielania dochodu pomiędzy wszystkich członków społeczeństwa, a chodzi w niej o równość szans w jego uzyskaniu. Równość ta powinna wynikać z rynkowej konkurencji, na której strażą powinny stać organy państwowe. Drugi cel, jakim jest dobrobyt dla

wszystkich, polega na kreowaniu takich działań państwa, które będą prowadziły do wzrostu gospodarczego, nie powodując jednocześnie rozwarstwienia społecznego. Osiągnięcie wysokiego dobrobytu gospodarczego odbywa się poprzez ustanowienie regulacji określających porządek konkurencji, prowadzenie świadomej polityki wzrostu, a także zagwarantowanie wolnej wymiany w ramach gospodarki światowej. W myśl tej koncepcji państwo może korygować podział majątku i dochodu w postaci pomocy socjalnej, rent, zasiłków na budowę mieszkania, a także subwencji i środków na podjęcie działalności gospodarczej. W związku z tym w społecznej gospodarce rynkowej państwo powinno:

- ograniczać skutki wahań cyklu koniunkturalnego poprzez prowadzenie polityki gospodarczej, polegającej na *wyhamowywaniu* gospodarki w okresie wysokiego wzrostu oraz *pobudzaniu* w okresie recesji,
- programować procesy rozwoju gospodarczego w skali makroekonomicznej,
- sprzyjać kreowaniu zrównoważonego rynku,
- pełnić funkcje ogólnogospodarcze.

Działania te państwo powinno realizować za pomocą bezpośrednich i pośrednich narzędzi kreowania polityki gospodarczej. C. Kosikowski (2007) wskazuje, że do narzędzi bezpośrednich należą: normy ochrony, w tym polityka antymonopolowa, redystrybucja zysków, dotacje, bezpośrednie transfery majątku, urzędy nadzoru gospodarczego, bezpośrednie zarządzanie sferą dóbr publicznych, własna działalność gospodarcza państwa, zamówienia rządowe. Do pośrednich należy natomiast zaliczyć: oddziaływanie na układ rachunku ekonomicznego w dziedzinie nadzoru i kontroli cen, kształtowania systemu podatkowego, oddziaływania polityki pieniężnej i kredytowej, oraz oddziaływanie na układ zasilania finansowego przez system fiskalny i system pieniężno-kredytowy.

Mając na uwadze powyższy katalog instrumentów interwencji państwa w ramach społecznej gospodarki rynkowej, należy stwierdzić, że instrumenty, jakimi dysponują banki, takie jak np. kredyty, poręczenia czy instrumenty kapitałowe oferowane podmiotom gospodarczym wpisują się w dopuszczalny zakres interwencji państwa w gospodarke.

W tym miejscu należy również odnieść się do zakresu przedmiotowego artykułu, tj. analizy programów rozwoju gospodarczego państwa. To właśnie programy rozwoju gospodarczego z uwagi na swoją specyfikę stanowią podstawowy grunt do wykorzystania instrumentów, jakimi dysponują banki. Jednym z głównych problemów w ramach określania celów i kierunków rozwoju jest problem braku kapitału na działania pozwalające na osiągnięcie tych celów, dlatego narzędzia finansowe oferowane przez banki mogą stanowić jeden z najbardziej istotnych elementów przygotowywania programów rozwoju państwa. Jak wskazuje J. Cichorska (2013), banki dzięki wysokim kapitałom, doświadczeniu i praktycznie nieograniczonemu dostępowi do informacji rynkowych dokonują ciągłej alokacji i transformacji kapitału, dzięki czemu są integralną częścią współczesnej gospodarki.

2. Bank centralny i bank państwowy

W pierwszej kolejności należy wskazać, że udział poszczególnych banków w realizacji programów gospodarczych uzależniony jest od charakteru banku. Zgodnie z Prawem bankowym (Ustawa – Prawo bankowe) banki w Polsce tworzone są jako banki państwowe, banki spółdzielcze lub banki w formie spółek akcyjnych. Ponadto na podstawie odrębnej ustawy funkcjonuje bank centralny. Zarówno bank centralny, jak i bank państwowy – obecnie jedynym bankiem działającym w formie banku państwowego jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) – już w swoich aktach założycielskich zostały powołane do realizacji programów polityki gospodarczej. W ustawie o Narodowym Banku Polskim (NBP) ustawodawca bezpośrednio wskazał, że podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, jeżeli nie ogranicza to podstawowego celu NBP. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wskazane działania NBP mają charakter pośredni, a bank centralny nie realizuje obecnie działań, które w sposób bezpośredni związane by były z wdrażaniem programów gospodarczych państwa.

Jeszcze bardziej szczegółowo określono zadania BGK we wdrażaniu programów polityki gospodarczej. Zgodnie z ustawą o Banku Gospodarstwa Krajowego (Ustawa, 2003) do podstawowych celów działalności BGK, w zakresie określonym ustawą oraz odrębnymi przepisami, należy wspieranie polityki gospodarczej rady ministrów, rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, obejmujących w szczególności projekty:

- realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych,
- infrastrukturalne,
- związane z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Przykładem obecnie realizowanych programów społeczno-gospodarczych rządu lub samorządu realizowanych przez BGK są:

- Inwestycje dla Polski – wsparcie dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne,
- Mieszkanie dla Młodych – program wsparcia finansowego w zakupie nieruchomości mieszkaniowej,
- wsparcie budownictwa socjalnego z funduszu dopłat – wsparcie w zakresie tworzenia lokali z przeznaczeniem na cele socjalne,
- poręczenia i gwarancje w ramach programów rządowych – program poręczeń i gwarancji wspierający rozwój krajowej przedsiębiorczości,
- program rządowy finansowe wspieranie eksportu – wsparcie zagranicznych nabywców w zakupie polskich towarów i usług,
- program „Pierwszy biznes – wsparcie w starcie” – program ministerstwa pracy i polityki społecznej wspierający rozwój przedsiębiorczości,
- obsługa zagranicznych zobowiązań i należności skarbu państwa – obsługa oraz ewidencja księgowa międzynarodowych porozumień finansowych,

- pełnienie roli funduszu dla funduszy w ramach wdrażania instrumentów finansowych finansowanych z regionalnych programów operacyjnych.

Wskazana aktywność NBP oraz BGK w ramach realizacji programów gospodarczych nie budzi wątpliwości, natomiast udział w tych programach banków komercyjnych nie jest już jednoznaczny. Z uwagi na swój charakter celem banków komercyjnych jest osiągnięcie zysków przez wzrost przychodów i ograniczanie kosztów, natomiast realizacja programów gospodarczych rządu lub samorządu nie zawsze bezpośrednio wiąże się z uzyskaniem zysku dla banku. Mimo to banki komercyjne coraz częściej przystępują do takich programów. W związku z tym w dalszej części artykułu przeanalizowano motywy banków komercyjnych decydujące o włączaniu się w realizację tych programów. Następnie przedstawiono korzyści i ograniczenia w realizacji programów gospodarczych przez banki komercyjne.

Ponadto należy zaznaczyć, że programy gospodarcze są również realizowane przez inne instytucje finansowe (np. fundusze pożyczkowe, fundusze inwestycyjne) oraz banki zagraniczne (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny), jednak z uwagi na ograniczony zakres opracowania oraz specyficzne cechy poszczególnych instytucji finansowych należy pozostawić analizy udziału tych instytucji w programach gospodarczych do odrębnego opracowania.

3. Banki komercyjne

Jak już wskazano, w odróżnieniu od banku centralnego czy banku państwowego, których głównym celem nie jest maksymalizacja zysku, banki komercyjne muszą swoją działalność analizować pod kątem możliwości uzyskania zysku lub poniesienia straty. Wynika to z cech banków komercyjnych i jest powiązane z wymogami stawianymi przez właścicieli, jak i przez przepisy prawa (Kodeks spółek handlowych, prawo bankowe). Mimo to w ostatnich latach obserwujemy coraz większy udział banków komercyjnych we wdrażaniu programów gospodarczych. Przykładowymi programami realizowanymi przez banki komercyjne są:

1. Gwarancje *de minimis* – w ramach programu rządowego „Inwestycje polskie”. W programie tym banki komercyjne udzieliły na rzecz przedsiębiorstw kredytów (z zabezpieczeniem w postaci gwarancji BGK) w wysokości 75 245 mln zł; łącznie ze wsparcia skorzystało 129 841 przedsiębiorców².

² Bankami, które wzięły udział w programie są: Alior Bank SA, Bank BGŻ BNP Paribas SA, Bank BPS i zrzeszone banki spółdzielcze, Bank Handlowy w Warszawie SA, Bank Millennium SA, Bank Ochrony Środowiska SA, Bank Pekao SA, Bank Zachodni WBK SA, Credit Agricole Bank Polska SA, Deutsche Bank Polska SA, Getin Noble Bank SA, Idea Bank SA, ING Bank Śląski SA, Krakowski Bank Spółdzielczy, mBank SA, Nest Bank SA, PKO Bank Polski SA, Plus Bank SA, Raiffeisen Bank Polska SA, SGB-Bank SA i zrzeszone banki spółdzielcze, Toyota Bank Polska SA; <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/poreczenia-i-gwarancje/gwarancje-de-minimis/> (9.11.2017).

2. Inicjatywa JEREMIE – inicjatywa zwrotnego wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw powołana w 2007 roku przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny. JEREMIE to mechanizm, którego działanie odchodzi od tradycyjnego dotacyjnego wsparcia na rzecz mechanizmu odnawialnego (rewolwingowego). W ramach programu banki komercyjne udzieliły wsparcia finansowego na rzecz przedsiębiorstw w wysokości 467 mln zł³.
3. Inicjatywa JESSICA – inicjatywa wsparcia rozwoju obszarów miejskich powołana w 2007 roku przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny. W ramach programu banki komercyjne pełniły funkcję Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM). W programie wzięły udział Bank Zachodni WBK SA oraz BOŚ Bank SA. Łączna wartość środków publicznych przeznaczonych na ten cel wyniosła 319 mln zł. Należy również zaznaczyć, że funkcję FROM w województwach mazowieckim, pomorskim i wielkopolskim pełnił BGK.

Wskazane programy są jedynie przykładami, a programów o mniejszej skali⁴ lub takich, które tylko pośrednio są związane z polityką gospodarczą⁵ jest więcej. Jednak na podstawie wyłącznie przytoczonych przykładów można zaobserwować, że skala działalności banków komercyjnych w realizacji programów gospodarczych świadczy o tym, że nie jest to jedynie marginalna i uboczna aktywność tych banków, ale stanowi znaczną część ich działalności. W dalszej części wskazano instrumenty banków wykorzystywane w programach gospodarczych, a także przyczyny takiej aktywności oraz ryzyka wpływające na dalsze ograniczenia działalności banków w tym obszarze.

4. Instrumenty banków wykorzystywane w ramach programów gospodarczych

Przed przejściem do przeanalizowania przyczyn i ograniczeń związanych z udziałem banków komercyjnych w realizacji programów gospodarczych konieczne jest jeszcze wskazanie zakresu instrumentów, jakimi dysponują banki w realizacji tych programów.

Pierwszym rodzajem instrumentów finansowych są instrumenty dłużne, a najważniejsze z nich to pożyczki i kredyty oferowane ze środków publicznych. W obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych jedyną możliwością udzielania wsparcia w ramach programu

³ Bankami, które wzięły udział w programie są: Bank Polskiej Spółdzielczości SA, Bank Spółdzielczy Towarzystwo Oszczędnościowo-Pożyczkowe PA-CO Bank, Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Barlinku, Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Choszczynie, Bank Ochrony Środowiska SA, Bank Spółdzielczy w Czersku, Bank Spółdzielczy w Goleniowie, Bank Spółdzielczy w Gryficach, Bank Spółdzielczy Rzemiosła w Szczecinie, Bank Spółdzielczy w Trzebnicy, ESBANK Bank Spółdzielczy, Idea Bank SA, Pomorski Bank Spółdzielczy w Świdwinie, Nest Bank SA; www.jeremie.com.pl.

⁴ Np. europejski instrument mikrofinansowy Progress (Nest Bank SA).

⁵ Program Mieszkanie dla Młodych – PKO Bank Polski SA, Bank Pekao S.A, Alior Bank SA, SGB-Bank SA, Getin Noble Bank SA, Bank BGŻ SA, Bank Ochrony Środowiska SA, Bank Polskiej Spółdzielczości SA, Bank Millennium SA, Euro Bank SA, Deutsche Bank Polska SA, Bank Zachodni WBK SA, Raiffeisen Bank Polska SA, Credit Agricole Bank Polska SA – łączna wartość kredytów udzielonych w programie to 21 710 mld zł.

gospodarczego ze środków publicznych w tej formie jest przekazanie do banków środków w postaci linii portfelowych (pożyczek globalnych) z przeznaczeniem na udzielanie finansowania dla ostatecznych beneficjentów.

Innym instrumentem dłużnym, mającym obecnie niewielkie znaczenie w programach gospodarczych, jest leasing. W jego ramach finansujący zobowiązuje się, w zakresie swojej działalności, nabyć rzecz od określonego zbywcy i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków. Korzystający zobowiązuje się natomiast zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne, równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. W kontekście realizowania programów gospodarczych, środki publiczne mogłyby posłużyć do finansowania określonych dóbr przyczyniających się do rozwoju np. przedsiębiorczości. Wsparcie w ramach leasingu może polegać na przekazaniu bankom portfelowych pożyczek z przeznaczeniem na udzielanie wsparcia w formie leasingu.

Drugim istotnym rodzajem instrumentów finansowych wykorzystywanych przez banki w ramach programów gospodarczych są instrumenty gwarancyjne. Zaliczyć do nich należy poręczenia i gwarancje. Podstawową różnicą między poręczeniem a gwarancją jest odmienne umocowanie prawne obu instytucji. Poręczenie jest instytucją prawa cywilnego, uregulowaną w art. 876–887 Kodeksu cywilnego, natomiast gwarancja nie jest ujęta w jednym akcie prawnym. Inną istotną różnicą jest charakter zobowiązania, wynikającego z obu instytucji. Poręczenie ma charakter akcesoryjny, natomiast zobowiązanie gwaranta – samodzielny. Poręczenia i gwarancje w ramach programów gospodarczych udzielane są przez podmioty koordynujące te programy, zapewniając zabezpieczenie kredytów udzielanych beneficjentom przez banki komercyjne. Innym istotnym instrumentem o charakterze gwarancyjnym jest gwarancja ubezpieczeniowa na podstawie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Ustawa, 1994). Celem gwarancji ubezpieczeniowej jest umożliwienie krajowym przedsiębiorcom zawarcia i realizacji kontraktów eksportowych.

Inne instrumenty finansowe, które mogą być potencjalnie wykorzystywane przez banki w realizacji programów gospodarczych to sekurytyzacja oraz factoring. Należy zaznaczyć, że instrumenty te są znacznie trudniejsze do implementowania niż wskazane wcześniej, ponieważ opierają się na kilkuszczelbowych stosunkach prawnych. Polegają na poprawieniu płynności finansowej beneficjenta przez odsprzedaż określonych aktywów. Sekurytyzacja polega na przekształceniu określonych aktywów w papiery wartościowe. Aktywami podlegającymi sekurytyzacji mogą być w szczególności wierzytelności wynikające z umów (pożyczki, kredytu, leasingu), należności eksportowe, a także należności przyszłe (Szczepański, 2007). Rolą banków w ramach tego instrumentu może być wykup papierów wartościowych zabezpieczonych wskazanymi aktywami, natomiast factoring polega na cesji wierzytelności wymaganych w przypadku niskiej płynności aktywów. W ramach tego instrumentu bank może być podmiotem nabywającym wierzytelności. Stosowanie obu instrumentów wymagałoby powołania wyspecjalizowanego organu, który byłby w stanie ocenić jakość oferowanych przez beneficjentów aktywów oraz realizować działania windykacyjne w przypadku trudności w odzyskaniu wierzytelności.

W tym miejscu warto poruszyć problem ograniczonej możliwości stosowania niektórych instrumentów. Ograniczenia wynikają z regulacji odnoszących się do stosowania pomocy publicznej, zgodnie z którymi pomoc publiczna może być realizowana indywidualnie lub poprzez programy pomocowe (zgodnie z art. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej pomoc publiczna udzielana może być jako pomoc indywidualna lub jako pomoc w ramach programów pomocowych – Ustawa, 2004). Dlatego też, mimo że bank komercyjny wdraża poszczególne instrumenty, jedynie w przypadku stosowania wsparcia na zasadach rynkowych możliwe jest relatywnie swobodne udzielanie pomocy.

5. Wady i zalety udziału banków komercyjnych w programach gospodarczych – punkt widzenia podmiotów koordynujących politykę gospodarczą

Z uwagi na odmienne cele realizacji programów gospodarczych z punktu widzenia podmiotów koordynujących te programy i banków, analizę zalet i wad udziału w nich banków należy rozdzielić na zalety i wady dla organów odpowiedzialnych za politykę gospodarczą oraz wady i zalety dla samych banków. Z punktu widzenia organów koordynujących programy gospodarcze rządu albo samorządu do najważniejszych atutów banków komercyjnych w ich wdrażaniu można zaliczyć dużą sieć dystrybucji oraz wkład własny banków do poszczególnych programów.

Zgodnie z raportem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego liczba placówek bankowych w 2016 roku wyniosła 14 476. Mimo zauważalnej tendencji spadku liczby placówek bankowych (2012 r.: 15,4 tys.; 2013 r.: 15,3 tys.; 2014 r.: 15,0 tys.; 2015 r. 14,5 tys.), liczba ta jest znaczna. Należy zaznaczyć, że największy udział pod względem liczby placówek mają banki spółdzielcze (banki spółdzielcze: 558, placówki: 8014; banki komercyjne: 36, placówki: 6462) (Raport o sytuacji banków...). Tak wiele placówek bankowych pozwala na dotarcie z poszczególnymi instrumentami bezpośrednio do podmiotów poszukujących wsparcia. Sieć ta jest zdecydowanie rozleglejsza niż jakakolwiek inna sieć organów rządowych lub samorządowych. Dla porównania można wskazać, że w 2016 roku w Polsce liczba gmin wyniosła 2478 (GUS, 2016). Ponadto dodatkową zaletą sieci placówek bankowych jest naturalna tendencja do poszukiwania kapitałów na cele rozwojowe właśnie w banku, przez co potencjalni beneficjenci mogą pozyskać informację o dostępnych instrumentach wsparcia w ramach programów gospodarczych. Należy jednocześnie zaznaczyć, że zmniejszenie liczby placówek bankowych związane jest z rozwojem oferty bankowości elektronicznej, co oznacza, że instrumenty finansowe udostępniane w ramach polityki gospodarczej mogą być również dystrybuowane przez bankowość elektroniczną.

Kolejną korzyścią udziału banków komercyjnych we wdrażaniu programów gospodarczych jest udział środków własnych banków w poszczególnych instrumentach finansowych. To, w jaki sposób wkład własny będzie wprowadzony, zależy od rodzaju instrumentu. W przypadku instrumentów gwarancyjnych (np. *de minimis*) polega to na gwarantowaniu że środków publicznych tylko części udzielonego kredytu. Oznacza to, że przy wykorzystaniu części środków do

systemu wpływają większe kwoty. W wypadku instrumentów pożyczkowych (kredytowych) udział własny jest wdrażany bezpośrednio do instrumentu. Na przykład w ramach inicjatywy JEREMIE w produkcie finansowym „pożyczka globalna” środki publiczne stanowią 80%, natomiast środki instytucji wdrażającej program wynoszą 20%⁶. Wkład własny uzależniony jest od ryzyka oraz wysokości wsparcia dla ostatecznego beneficjenta.

Inną korzyścią powierzenia wdrażania programów gospodarczych bankom komercyjnym jest *know how* w tym zakresie. Wiedza specjalistyczna jest szczególnie pożądana, jeśli chodzi o programy o dużej skali. Wydaje się, że pracownicy banków komercyjnych są lepiej przygotowani do wdrażania instrumentów finansowych niż np. urzędnicy.

Przechodząc do analizy wad wdrażania programów gospodarczych przez banki, wydaje się, że podstawowym mankamentem jest brak stabilności instytucjonalnej. Mówiąc inaczej, podmioty koordynujące wdrażanie programów gospodarczych nie mają gwarancji, że banki będą uczestniczyć w poszczególnych programach – tak jak np. w ramach współpracy publiczno-publicznej. Co więcej, wdrażanie programów polegających na odpłatnym dystrybuowaniu pomocy jest traktowane jako usługa, co oznacza konieczność znajomości przepisów prawa zamówień publicznych. Dodatkowo warto zauważyć, że wybierając bank jako podmiot wdrażający wsparcie, co do zasady stosunek prawny łączący instytucję publiczną z bankiem jest stosunkiem cywilnoprawnym, co oznacza, że instytucje państwowe nie mają narzędzi administracyjnoprawnych w zakresie koordynowania wdrażania takiego programu.

6. Wady i zalety udziału banków komercyjnych w programach gospodarczych – punkt widzenia banków

Pierwszą korzyścią dla banków komercyjnych jest możliwość pozyskania klientów, którzy w normalnych warunkach rynkowych nie mogliby otrzymać finansowania komercyjnego. Programy gospodarcze co do zasady przyczyniają się do rozwoju gospodarczego w tych obszarach, w których występuje tak zwana luka finansowa oznaczająca sytuację, w której część przedsiębiorstw nie ma możliwości uzyskania środków na komercyjnym rynku finansowym. Problemy z uzyskaniem finansowania mogą wynikać m.in. z okoliczności związanych z wadami rynku finansowego, takimi jak wykluczenie na określonych obszarach geograficznych (wynikające z braku zainteresowania instytucji komercyjnych z uwagi na niską opłacalność wchodzenia na nowe rynki). Ograniczenia takie mogą być również skutkiem niechęci instytucji komercyjnych do inwestowania w przedsięwzięcia generujące relatywnie duży poziom ryzyka, np. w zakresie wsparcia przedsiębiorstw rozpoczynających prowadzenie działalności. Należy podkreślić, że działalność państwa w programach gospodarczych nie powinna mieć charakteru konkurencyjnego w stosunku do finansowania komercyjnego. Powinna jedynie wypełniać lukę finansową w obszarach, w których finansowanie na zasadach rynkowych jest niedostępne.

⁶ www.jeremie.com.pl (9.11.2017).

Warto zasygnalizować, że po raz pierwszy problem luki finansowej dostrzeżony został w latach 30. XX wieku w raporcie na temat systemu finansowego Wielkiej Brytanii. Niedoskonałość ta określona została mianem luki Macmillana⁷ (od nazwiska przewodniczącego komisji badającej system finansowy, Harolda Macmillana, późniejszego premiera Wielkiej Brytanii; współtwórcą raportu tejże komisji był m.in. J.M. Keynes) (Jóźwiak, 2005). Obecnie lukę finansową określa się jako rodzaj niedoskonałości rynku, która wynika z asymetrii informacji między podmiotem zgłaszającym zapotrzebowanie na kapitał a podmiotem dostarczającym środków finansowych. Wskazaną asymetrię można przedstawić na przykładzie rynku kredytowego. Podmiot finansujący, aby udzielić wsparcia, musi znać pełną charakterystykę finansowanego projektu oraz zdolność kredytową przedsiębiorstwa aplikującego o wsparcie. Zdarza się, że pozyskanie potwierdzonych informacji jest zbyt pracochłonne i nieopłacalne (np. w przypadku przedsiębiorstw rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub działających na wykluczonych obszarach geograficznych), przez co podmiot finansujący odstępuje od udzielenia finansowania, a przedsiębiorca traci możliwość pozyskania finansowania zewnętrznego na planowany projekt.

Z tych powodów wsparcie w ramach programów gospodarczych powinno być realizowane wyłącznie wtedy, gdy podmioty komercyjne nie są zainteresowane finansowaniem określonych przedsiębiorstw, a rolą państwa nie jest konkurowanie z komercyjnym rynkiem finansowym. Określenie, czy istnieje potrzeba interwencji państwa, powinno odbywać się w drodze cyklicznych badań luki kapitałowej i obowiązek taki powinien być określony w przepisach prawa.

Przykładem programu opartego na tej korzyści jest sygnalizowany wcześniej program pomocy *de minimis*. W ramach tego programu środki publiczne BGK są zabezpieczeniem kredytów komercyjnych udzielanych przedsiębiorcom. Dzięki temu banki udzielają wsparcia podmiotom, które nie mają zdolności kredytowej lub z uwagi na krótki okres prowadzenia działalności gospodarczej takiego wsparcia nie mogłyby uzyskać.

Kolejną i dosyć oczywistą korzyścią dla banków jest możliwość otrzymania wynagrodzenia za wdrażanie programu. Co do zasady wysokość takiego wynagrodzenia jest poddana grze rynkowej w procedurze zamówień publicznych, a umowę może zawrzeć podmiot, który zaproponuje najkorzystniejszą cenę (należy zaznaczyć, że zgodnie z obowiązującymi przepisami cena nie jest jedynym kryterium, może nim być także okres realizacji projektu czy sieć dystrybucji). Wysokość wynagrodzenia to zazwyczaj określony procent alokacji środków przeznaczonych na dystrybucję dla beneficjentów. Warto jeszcze zaznaczyć, że w programach gospodarczych finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na poziomie prawa unijnego określone zostały zasady ustalenia wynagrodzenia podmiotów wdrażających instrumenty finansowe. Zgodnie z art. 13 rozporządzenia (2014) maksymalna wysokość wynagrodzenia dla podmiotu wdrażającego instrument finansowy wynosi 7% alokacji środków na ten instrument. Zasada ta ma kilka wyjątków, a najważniejszym jest możliwość przekroczenia wskazanych progów w sytuacji, gdy wynagrodzenie pobierane

⁷ Z ang. również *equity gap*.

jest przez podmiot wdrażający instrument finansowy wybrany w drodze procedury przetargowej, w której udowodniono potrzebę wyższych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie.

Przykładem programów, w których banki mogą otrzymać wynagrodzenie, są projekty w ramach dystrybucji instrumentów finansowych z Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020.

Przechodząc do analizy ryzyka i wad udziału banków w realizacji programów gospodarczych w pierwszej kolejności, należy wskazać ryzyko związane z niestabilnością i nieprzejrzystością systemu prawnego regulującego wdrażanie programów gospodarczych. Podstawową wadą jest nadmierne rozdrobnienie przepisów regulujących ten obszar. Wyłącznie w zakresie wdrażania programów pomocowych finansowanych ze środków UE dla perspektywy finansowej 2014–2020 wydano 257 różnego rodzaju regulacji w postaci aktów normatywnych, zaleceń, instrukcji, strategii⁸. Ponadto w zakresie programów wdrażanych ze środków UE należy dodatkowo uwzględnić liczne regulacje na poziomie europejskim obejmujące akty bezpośrednio stosowane w programach krajowych, jak i liczne wytyczne i noty organów doradczych UE⁹. Tak znaczna liczba przepisów wynika z charakteru publicznego wsparcia beneficjentów programów. Należy zauważyć, że poza standardowymi regulacjami odnoszącymi się do działalności komercyjnej banku, wdrażanie programów pomocowych wymaga uwzględnienia przepisów związanych z pomocą publiczną¹⁰ i przepisów odnoszących się do zasad dystrybucji środków dla beneficjentów programów¹¹.

Przystąpienie przez bank komercyjny do wdrażania takiego programu niemal zawsze wiąże się z akceptacją zewnętrznych regulacji w tym obszarze¹². Bank komercyjny zostaje pozbawiony wpływu na zasady realizacji tych programów, ponieważ prawodawca może modyfikować zasady wdrażania tych programów.

Kolejną wadą o charakterze prawnym jest brak określenia zasad udziału różnych instytucji we wdrażaniu projektów. Kilkuszczeblowy system wsparcia z wykorzystaniem potencjału podmiotów komercyjnych (instytucje zarządzające, instytucje wdrażające, pośrednicy finansowi) wymaga precyzyjnego określenia zadań i roli instytucji realizujących wsparcie na poszczególnych etapach udzielania pomocy. Dodatkowo uregulowane powinny zostać obszary związane ze zwrotem środków, takie jak monitorowanie zwrotu pomocy czy obowiązki windykacyjne w sytuacji, gdy beneficjenci zaprzestaną spłaty udzielonego wsparcia. Wszystkie wskazane zmiany powinny zostać wprowadzone w życie zarówno na poziomie prawa unijnego, jak i krajowego. Przepisy UE regulujące wsparcie muszą mieć charakter ogólnych ram prawnych, dopuszczających określone formy pomocy. Uzasadnieniem takiego

⁸ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/#domyslne=1> (16.11.2017).

⁹ Np. wytyczne EGESIF: <http://www.jobsandgrowthni.gov.uk/guidance/expert-group-on-european-structural-investment-funds-egesif>.

¹⁰ Np. ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

¹¹ Np. ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

¹² https://www.bgk.pl/files/public/uploads/graphics/SIWZ_Zal._2_IPU_Pozyczka_na_efekt_energet_4.3.4_MODYFIKACJA_28092017.pdf – przykładowy wzór umowy we wdrażaniu programów pomocowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego – § 20 ust. 2, § 22 ust. 12.

postępowania jest fakt, że w poszczególnych państwach członkowskich systemy instytucjonalno-prawne, a także zapotrzebowanie przedsiębiorstw, są często odmienne. Dlatego w prawie UE powinny zostać określone: dopuszczalność poszczególnych instrumentów, podstawowe regulacje odnoszące się do trybu realizacji takiego wsparcia – w tym dopuszczalność udzielania pomocy przez pośredników finansowych. Natomiast na poziomie krajowym zasadne jest sprecyzowanie zasady wyboru projektów kwalifikujących się do wsparcia, w szczególności powinna zostać określona procedura odwoławcza w przypadku nieprzyznania wsparcia. Wskazane zmiany w przepisach prawa powinny zostać wprowadzone na mocy bezpośrednio wiążących aktów normatywnych. Obecnie znaczna część zasad finansowania zwrotnego regulowana jest w aktach niewiążących, takich jak zalecenia, obwieszczenia, noty (na poziomie unijnym) oraz wytyczne (na poziomie krajowym).

Kolejną istotną trudnością uczestnictwa banków komercyjnych w programach gospodarczych jest rozdrobnienie poszczególnych programów na poziomie regionalnym. Znaczna część programów realizowanych np. w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych określa kryteria pomocowe zbyt szczegółowo. Trudno więc bankom komercyjnym zunifikować poszczególne produkty. Ponadto unifikacja programów wdrażanych na szczeblu regionalnym powoduje wzrost ich kosztochłonności, wskutek czego banki komercyjne nie podejmują się uczestnictwa w tego typu programach.

Uwagi końcowe

Podsumowując, należy stwierdzić, że banki komercyjne coraz częściej przystępują do aktywnego wdrażania programów polityki gospodarczej zarówno rządu, jak i samorządu. Ważne jest, że decyzja o przystąpieniu przez banki do realizacji tych programów jest nie tylko związana z chęcią wsparcia procesów gospodarczych, ale przede wszystkim jest korzystna z punktu widzenia banków. Umożliwia to wdrażanie tych programów na szeroką skalę.

Podstawowymi korzyściami realizacji programów przez banki komercyjne z punktu widzenia państwa jest duża sieć dystrybucji banków, wiedza merytoryczna pracowników bankowości oraz możliwość wniesienia wkładu własnego banku, co generuje mnożnik finansowy programów. Natomiast podstawowymi korzyściami uczestnictwa w tych programach z punktu widzenia banków jest możliwość pozyskania nowych klientów (objętych luką finansową) oraz otrzymania wynagrodzenia za uczestnictwo w nich.

Należy jeszcze odnieść się do ryzyka uczestnictwa banków w tych programach, które powoduje, że banki nie decydują się na uczestnictwo w nich na jeszcze szerszą skalę. Podstawową trudnością jest brak stabilności i przejrzystości systemu prawnego regulującego ten obszar. Przejawia się to nadmiernym rozdrobnieniem przepisów regulujących np. zasady wdrażania programów pomocowych czy pomoc publiczną. Obecnie liczba regulacji liczona jest w setkach. Ponadto wiele obszarów regulowanych jest na mocy aktów niemających charakteru powszechnie obowiązujących aktów prawa, lecz występujących w postaci wytycznych, not czy instrukcji sporządzanych przez instytucje wdrażające te programy.

Literatura

- Brodowska-Szewczuk, J. (2009). Źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. *Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach*, 83, 135–158.
- Bučko, J., Rosmańska, E., Sitkowska, R. (2004). *Narzędzia wspierające kształtowanie regionalnej polityki stymulowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom.
- Cichorska, J. (2013). Kierunki zmian aktywności współczesnego banku. *Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne*, 173, 142–153.
- Czech, M., Szewczyk, Ł. (2013). Bank komercyjny jako instytucja zaufania publicznego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 97–108.
- Jóźwiak-Mijał, M. (2005). Luka Macmillana a znaczenie średnich przedsiębiorstw dla gospodarki. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego*, 5, 49–53.
- Kosikowski, C. (2007). *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kraś, I. (2013). Polityka banku centralnego a bezpieczeństwo finansowe państwa *Przegląd Strategiczny*, 1, 185–200.
- Miemiec, W. (2012). Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich. *Finanse Komunalne*, 1–2, 34–43.
- Oręziak, L. (red.) (2001). *Bankowość na świecie i w Polsce. Stan obecny i tendencje rozwojowe*. Warszawa: Instytut Naukowo-Wydawniczy Olympos.
- Owsiak, S. (2015). *Finanse*. Warszawa: PWE.
- Szczepański, J., Szyszko, L. (red.) (2007). *Finanse przedsiębiorstwa*. Warszawa: PWE.
- Szczepański, M. (2011). *Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 roku – wymiar wspólnotowy i krajowy*. Analiza propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej rozszerzenia zakresu stosowania instrumentów inżynierii finansowej w polityce spójności po 2013 r. Warszawa.

Raporty i analizy

- GUS (2016). Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Instytut Badań Strukturalnych (2013). Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014–2020. Warszawa.
- KNF (2017). Raport o sytuacji banków w 2016 r. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

Akty prawne

- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Dz. Urz. UE z dnia 13.05.2014 r., L 138.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych. T.j. Dz.U. 2017, poz. 826.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. T.j. Dz.U. 2017, poz. 1373.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. T.j. Dz.U. 2017, poz. 1876.

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego. T.j. Dz.U. 2017, poz. 1843.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. T.j. Dz.U. 2016, poz. 1808.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Dz.U. 2014, poz. 1146.

PARTICIPATION AND ROLE OF BANKS IN THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC PROGRAMS

Abstract: It is assumed that the most important functions of banks in Poland are related to the acceptance of deposits, granting loans or providing other financial services, conducted as part of the commercial activity of the bank. Institution implementing economic policy, both at the national and regional levels, have noticed that banks, due to their specificity, can be excellent tools stimulating economic programs.

The purpose of the article is to determine the importance of banks as institutions actively participating in the implementation of economic programs. After determining their role in implementing the programs, the factors influencing the increase in the activity of banks in this area will be analyzed, and as a consequence the barriers hindering the further development of this banking activity will be analyzed.

Keywords: economic programs, commercial banks, financial instruments

Cytowanie

Kowalski, D. (2018). Udział i rola banków komercyjnych w realizacji programów rozwoju gospodarczego państwa. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4 (94/1), 353–366. DOI: 10.18276/frfu.2018.94/1-31.