
ARTYKUŁY

MARIA ZWOLIŃSKA

*Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
w Warszawie*

AKTUALNE PROBLEMY POLITYKI INWESTYCYJNEJ I KREDYTOWEJ W ROLNICTWIE

Polskie rolnictwo mając znaczny potencjał produkuje relatywnie drogo w porównaniu z warunkami na rynkach światowych. Może to utrudniać naszą integrację z Unią Europejską. Duży udział wydatków na żywność w dochodach konsumentów (około 40%), pomimo niewiele lepszego od dostatecznego standardu wyżywienia, praktycznie zamyka drogę łatwego zwiększania przychodów przez wzrost cen na rynku krajowym. Z powyższego wynika oczywisty wniosek, że przed polskim rolnictwem nie ma łatwych dróg rozwoju, wzrostu dochodów i pozyskiwania rynków zbytu.

Równocześnie przejście do gospodarki rynkowej spowodowało głęboki i bolesny wstrząs dla wielu gospodarstw rolnych. Po krótkotrwałym, optymistycznym wzroście dochodów rolniczych w drugiej połowie 1989 r., gdy ceny rolne i ceny żywności jako pierwsze dostosowały się do poziomu cen rynkowych, mechanizm rynkowy z całą bezwzględnością ujawnił rzeczywisty stan polskiego rolnictwa i jego otoczenia.

Wbrew pozorom system wspomagania rolnictwa w całym okresie powojennym nie był ukierunkowany na przyspieszanie zmian strukturalnych, rozwój i modernizację prywatnych gospodarstw rolnych. Nie było w całym powojennym okresie pro-chłopskiej polityki rolnej, a świadczy o tym poziom techniczny większości gospodarstw i zmiany wielkości gospodarstw prywatnych. W 1950 r. przeciętne gospodarstwo prywatne - w grupie powyżej 1 ha - miało 6,5 ha użytków rolnych, a w 1990 r. 6,3 ha. Przez 40 lat poziom użytków rolnych w tej grupie gospodarstw rolnych zmniejszył się przeciętnie o 0,2 ha.

Stosowany w tamtym okresie system ochrony i wspomagania rolnictwa, przez dotacje i kredyty, był systemem skutecznie konserwującym archaiczną strukturę agrarną i minimalne wymagania jakościowe. Stosowany w tamtych latach system ochrony dawał środki na przeżycie, ograniczając możliwości rozwojowe. Ta polityka rolna, realizowana przez kilkadziesiąt lat aż do 1990 r., angażując znaczne środki, pozostawiła archaiczną strukturę agrarną i większość gospodarstw prywatnych (które nie miały dostępu do rozdzielanych planowo maszyn i kredytów) w stanie technicznym i finansowym gorszym niż podmioty działające w innych działach gospodarki. Wyznaczało to poziom startu rolnictwa do gospodarki rynkowej.

Uruchomione po 1989 r. siły rynkowe - wyzwalaając mechanizm proefektywnościowy - konsekwentnie (przez konkurencję) egzekwują utrzymanie określonego poziomu jakości i efektywności produkcji. Oznacza to dla większości drobnych gospodarstw rolnych trudny okres przystosowywania się do nowych warunków. Natomiast przed polityką gospodarczą stawia - nadal aktualny - dylemat strategicznego wyboru form i instrumentów pomocy rolnictwu.

Generalnie sędzę, że można wyróżnić dwie koncepcje pomocy dla rolnictwa, choć w praktyce mogą być stosowane w pewnym zakresie różne formy mieszane.

Koncepcja pomocy w formie ochrony przed konkurencją - przez cła ochronne, opłaty wyrównawcze, dopłaty do eksportu, dotacje do środków produkcji lub dopłaty do kredytów obrotowych, ceny minimalne itp. instrumenty ekonomiczne.

Koncepcja pomocy przez przygotowanie do konkurencji, a więc pomoc państwa ukierunkowana na tworzenie gospodarstw rolnych sprawnych, silnych ekonomicznie i wydajnych, dostosowujących się do wymagań rynku i zdolnych do konkurencji na rynku krajowym i zagranicznym.

Strategiczny wybór koncepcji przygotowania do konkurencji oznaczać powinien pomoc nie tylko w tworzeniu gospodarstw sprawnych technicznie i ekonomicznie ale także:

- wspieranie rozwoju, a często rozbudzanie dążenia do samoorganizacji producentów między innymi w autentycznej spółdzielczości zaopatrzenia i zbytu,
- rozwój infrastruktury wsi,
- wspieranie tworzenia nowoczesnych instytucji rynku hurtowego i lokalnego,
- stymulowanie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich,
- inicjowanie i preferowanie realizacji regionalnych programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, lepiej dostosowanych do warunków, ograniczeń i potencjalnych możliwości lokalnych,

- inicjowanie promocji krajowych produktów rolnych o coraz wyższym stopniu przetworzenia,
- wspieranie edukacji obecnych i przyszłych producentów rolnych w dostosowaniu do wyżej wymienionych zadań.

W warunkach rolnictwa rozdrobnionego, zacofanego technicznie, bez odpowiedniej infrastruktury (zaopatrzenia w wodę, dróg, telefonów), pozbawionego właściwych struktur rynkowych i samorządowych, pracującego na rzecz słabego finansowo przemysłu spożywczego, a jednocześnie zagrożonego konkurencją zagraniczną, pomoc państwa - jeśli nie ma być zmarnowana lub nieefektywnie wykorzystana - powinna być oferowana w wyżej wskazanym szerokim zakresie. Stwarza to warunki dla jej racjonalnego spożytkowania. Ten szeroki zakres pomocy technicznej, organizacyjnej i finansowej jest niezbędny, zwłaszcza że **mniej niż 10% gospodarstw posiada dziś zdolność do akumulacji środków** na rozwój, a jeszcze mniej (w wyniku upaństwowienia spółdzielczości i braku pozytywnych doświadczeń) skłonność i umiejętność podejmowania działań w kierunku tworzenia organizacji zdolnych do funkcjonowania na rynku.

Nie da się ukryć, że dla polityki rolnej, która musi być harmonijnie wpisana w strategiczne cele polityki gospodarczej, ta sytuacja stwarza określone ograniczenia.

Znamy potrzeby polskiego rolnictwa i wiemy z jakimi trudnościami boryka się rolnik. Pomóc mu jednak możemy stosownie do możliwości gospodarki oraz oceny trafności i efektywności projektowanych przedsięwzięć.

Zawsze więc aktualne dla polityki pozostaje zadanie dotyczące trafnego wyboru zakresu pomocy, stopnia zaangażowania środków budżetowych na poszczególne zadania oraz określenia dostępności tej pomocy dla podmiotów gospodarczych, według kryterium efektywności i sprawności ekonomicznej.

W budżecie państwa na 1996 rok przewiduje się wzrost wydatków na rzecz rolnictwa i infrastruktury wsi, który łącznie ze środkami z pożyczki Banku Światowego, będzie szybszy od wzrostu inflacji, a więc wydatki na rzecz rolnictwa realnie wzrosną.

Nie oznacza to jednak, że w takim samym stopniu łatwiej będzie realizować strategiczne cele przygotowania rolnictwa do konkurencji i można łagodzić kryteria oceny projektowanych przedsięwzięć. Wręcz przeciwnie, w relacji do potrzeb środki nie są w nadmiarze, są w takiej proporcji, że wobec dzielącego nas dystansu do krajów Unii Europejskiej zmuszają do konsekwentnego stosowania kryterium efektywności w alokacji środków na zadania i projekty rozwojowe.

W decyzjach o przyznaniu kredytów preferencyjnych ważną przesłanką musi być rzetelna ocena sytuacji na odpowiednich segmentach rynku, aby nie powtarzały się sytuacje wspierania nietrafionych inwestycji. Z ocen wielu zadłużonych i bliskich bankructwa podmiotów wynika bowiem, że nierzadko wspierane były kredytem przedsięwzięcia na przykład w piekarnictwie, przetwórstwie mięsa,

owoców i warzyw, na rynkach lokalnych z nadwyżką podaży. W konsekwencji stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych był zbyt niski, nie przekraczał 40 - 50% i nie zapewniał możliwości spłat zobowiązań wobec wysokich kosztów stałych i kosztów własnych produkcji.

Badania koniunktury w rolnictwie wskazują, że rośnie liczba rolników zamierzających podjąć inwestycje w swoich gospodarstwach. Badania z lipca br. ujawniły, że **około 25% rolników zamierza podjąć inwestycje budowlane, a około 35% dokonać zakupu maszyn i urządzeń rolniczych.**

Wskaźnik wzrostu dochodu rolniczego w ostatnich latach (poza wyjątkowym rokiem 1993) średnio w gospodarstwie rolnym kształtuje się poniżej wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Starania rolników o dodatkowe źródła dochodów poza gospodarstwem dotychczas dają nikłe efekty. Przychody te w większości gospodarstw są kwotowo bardzo małe. Można więc oczekiwać, że zainteresowanie preferencyjnymi kredytami inwestycyjnymi będzie rosło, co zwiększy zadania w zakresie oceny i selekcji przedkładanych projektów.

Z obserwacji zmian kierunków inwestowania w rolnictwie w ostatnich latach wynikają również ciekawe wnioski. Obniżenie nakładów ma miejsce w większym stopniu w inwestycjach związanych z ziemią i budynkami, a w mniejszym zakresie dotyczyło zakupów maszyn i stada podstawowego.

Zarysowująca się i wyraźnie rosnąca aktywność inwestycyjna rolników znajduje również potwierdzenie w dynamice udzielonych w 1995 r. kredytów inwestycyjnych z dopłatami do oprocentowania ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Agencja uruchamiając szereg nowych linii kredytowych - na zakup gruntów rolnych w celu powiększenia lub urządzenia gospodarstwa, na urządzenie gospodarstw przez młodych rolników, na rozwój hodowli i chów bydła mięsnego, na rozwój mleczarstwa, na rozwój hodowli owiec, na cele przetwórstwa spożywczego, rozwój usług i realizację programów regionalnych oraz dofinansowując inwestycje infrastrukturalne na wsi, zwłaszcza w zakresie zaopatrzenia wsi w wodę, gaz, energię elektryczną i telefony - nadaje polityce rolnej cech większej stabilności i przejrzystości.

Rok 1995 staje się rokiem przełomu w kreowaniu polityki inwestycyjnej i konsekwentnym strategicznym jej ukierunkowaniu w ramach polityki rolnej. Wydaje się w każdym razie, że te wyraźnie zaznaczone intencje kierownictwa Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej znajdują potwierdzenie w wynikach i ocenach działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która jest głównym, choć nie jedynym, realizatorem zamierzeń resortu w tym zakresie.

Polityka rolna i kredytowa w 1996 r. będzie realizowana - tak jak to zapoczątkowano w 1995 r. - w dwóch płaszczyznach:

po pierwsze - długookresowego, strategicznego przygotowania rolnictwa do konkurencji i wejścia w struktury Unii Europejskiej.

po drugie - bieżącego łagodzenia skutków szybkiego przejścia do gospodarki rynkowej i wysokiego oprocentowania kredytów, przez angażowanie środków w formie dopłat do kredytów obrotowych na skup produktów rolnych i na zakup środków do produkcji rolnej, aby zapewnić utrzymanie odpowiedniego poziomu produkcji i podaży stabilizującego wzrost cen i inflacji.

W tych dwóch obszarach niezwykle ważne zadania spełniać będzie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która w różnych formach wspiera prawie w pełnym wyżej wymienionym zakresie, realizację strategicznych zadań sformułowanych w polityce rolnej.

Zdajemy sobie sprawę, że powodzenie w osiągnięciu wyżej zarysowanych zamierzeń przygotowania rolnictwa do konkurencji na rynku krajowym i zagranicznym w znacznym stopniu uzależnione jest od prawidłowej obsługi finansowej i kredytowej gospodarstw rolnych i całego otoczenia rolnictwa. Zadania te mogą wykonać sprawnie funkcjonujące banki. Podjęte działania na rzecz ukształtowania sprawnie funkcjonującego i efektywnego systemu obsługi bankowej wsi i rolnictwa są w toku realizacji.

W połowie ubiegłego roku stworzone zostały ustawowe ramy budowy sprawnego systemu bankowego obsługującego rolnictwo i jego bezpośrednie otoczenie oraz przemysł rolno-spożywczy. Jak sądzę, sieć banków spółdzielczych, prowadzących w około 90% bezpośrednią obsługę rolnictwa, skupiona wokół banków regionalnych może lepiej niż dotychczas pełnić funkcję bankowej obsługi tego sektora gospodarki.

Istota problemu, jak można wnioskować z doświadczeń zagranicznych, polega na tym, aby kredyty preferencyjne, tak jak to ma miejsce z reguły w większości krajów, były udzielane przez wyspecjalizowane banki. Specjalizacja i doświadczenie w kredytowej obsłudze rolnictwa i gospodarki żywnościowej nie mogą jednak prowadzić do odradzania się monopolów w kredytowaniu rolnictwa. Uświadamiając sobie te współzależności Ministerstwo, we współdziałaniu z Agencją, złożyło ofertę współpracy grupie ponad 20 banków komercyjnych. Oceniamy, że banki te coraz lepiej prowadzą kredytową obsługę skupu produktów rolnych oraz dużych i średnich kredytobiorców inwestujących w rolnictwie i otoczeniu rolnictwa. Banki te mają coraz pełniej rozpoznaną specyfikę agrobiznesu.

Nadal jednak problemem, niełatwym do szybkiego rozwiązania, pozostaje kredytowa obsługa małych i średnich gospodarstw rolnych, które praktycznie mają dostęp tylko do banków spółdzielczych, a te - wydaje się - w większości są ciągle jeszcze najsłabszym finansowo-organizacyjnym ogniwem w systemie bankowej obsługi rolnictwa i gospodarki żywnościowej. W tym też tkwi jak sądzę jedna z przyczyn nie zawsze dobrej efektywności alokacyjnej kredytów, kierowanych do tego sektora gospodarki. Tę słabość systemową pragnęlibyśmy jak najszybciej usunąć. Efekty wyżej zarysowanej polityki kredytowej zależą bowiem od tego w znacznym stopniu.