

ZDZISŁAW KOZIOŁ
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

SYSTEM KREDYTOWY GOSPODARKI ROLNEJ W POLSCE

1. Miejsce i rola kredytu w finansowaniu rozwoju rolnictwa

Kredyt należy do najbardziej elastycznych instrumentów stymulowania rozwoju gospodarki rolnej w warunkach gospodarki rynkowej i zajmuje szczególną rolę w systemie finansowym rolnictwa. Umożliwia i ułatwia oddziaływanie na rozwój rolnictwa zarówno w układach przestrzennych, jak i podmiotowych i przedmiotowych. Z jego pomocą można oddziaływać na podmioty gospodarcze w kierunku stosowania przez nie rachunku efektywności nakładów dokonywanych dzięki kredytom. Specyfika kredytu rolnego wynika ze specyfiki rolnictwa jako działu gospodarki narodowej.

Rolnictwo jest wysoko kapitałochłonną dziedziną gospodarki narodowej. Obrót kapitału jest stosunkowo wolny z uwagi na długi cykl produkcyjny w produkcji. Dochody uzyskiwane w rolnictwie są relatywnie niskie. Szacuje się, że nakłady inwestycyjne na jednostkę dochodu narodowego są w rolnictwie ponad 3-krotnie wyższe niż w innych działach gospodarki narodowej. Ze specyfiki rolnictwa wynika konieczność stosowania przez państwo w systemie polityki kredytowej, zwłaszcza w warunkach rynkowych, ekonomicznych instrumentów o charakterze interwencyjnym, sterujących rozwojem rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Rola kredytu rolnego w gospodarce rynkowej będzie systematycznie wzrastała, bowiem gospodarstwa rolne, w żadnym kraju, nie są w stanie w pełni pokrywać z własnych środków wydatków na reprodukcję rozszerzoną.

Ze specyfiki rolnictwa wynikają funkcje, jakie wobec niego spełnia kredyt. Jedną z nich jest *funkcja stymulująca*, polegająca na wykorzystaniu kredytów w polityce rolnej państwa poprzez pobudzanie wzrostu produkcji rolniczej jako całości, ale również w preferowanych, z punktu widzenia państwa, kierunkach czy regionach.

Funkcja restrukturyzacyjna kredytu wynika z jego znaczenia dla rolników i szeroko rozumianego otoczenia rolnictwa. Polega na wywoływaniu, bądź sty-

mulacji przemian struktury własności, struktury agrarnej w kierunku tworzenia gospodarstw sprawnych, silnych ekonomicznie i wydajnych, dostosowanych do wymagań rynku i zdolnych do konkurencji na rynku krajowym i zagranicznym. Inną płaszczyzną działań kredytu w funkcji restrukturyzacyjnej może być poprawa struktury zatrudnienia na wsi, zmniejszenie bezrobocia zarówno bezwzględnego jak i utajonego, stymulowanie wielofunkcyjnego rozwoju wsi, zmiana technik wytwórczych w produkcji rolniczej jak i w całej gospodarce żywnościowej. Funkcję restrukturyzacyjną należy uznać za strategiczną w systemie kredytowym rolnictwa.

Nie można także pominąć *dochodowej funkcji kredytu rolnego*. Kredyt bowiem w pewnym sensie kreuje dochód gospodarstwa rolnego i to w dwojaki sposób:

- za pomocą kredytu bezpośredniego dofinansowuje się rolnictwo (gospodarstwa) i ma to miejsce wtedy, gdy stopa procentowa kredytu jest niższa od stopy inflacji i kosztów obsługi kredytu (kredyty preferencyjne),
- gdy kredyt zastosowany w produkcji pośrednio uruchamia mechanizm przyrostu dochodów. Wymiernym efektem wpływu kredytu na dochód jest saldo kredytowe, przy ujemnym maleje.

Funkcja dochodowa kredytu umożliwia zwiększanie nakładów na inwestycje lub bieżącą działalność gospodarczą ponad poziom wynikający z możliwości finansowych gospodarstwa, przy czym rolnik nie musi ograniczać swych wydatków konsumpcyjnych.

Kredyt rolny spełnia swoje funkcje skutecznie wtedy, gdy współistnieje z innymi instrumentami ekonomicznymi, bowiem w tych powiązaniach może wykazać swoją skuteczność. Szczególnie ważne są tu relacje między kredytem a cenami rolnymi (ceny produktów rolnych, środków produkcji, relacja tych cen). Jak wiemy cena jest istotnym instrumentem ekonomicznym sterowania produkcją rolną. Może być skutecznym elementem sterowania, jeśli wspierają ją inne narzędzia ekonomiczne, w tym zwłaszcza kredyt. Zmiany cen rolnych prowadzące do wzrostu tendencji inflacyjnych wywołują - jak wiemy z praktyki - ujemne skutki w rolnictwie i niwelują skutecznie funkcje kredytu rolnego. Funkcje kredytu wzmacnia stabilność pieniądza. Warunkiem skuteczności systemu kredytowego jest względna równowaga rynku rolnego (produktów i rynku środków produkcji, zwłaszcza rynków lokalnych). Jeżeli środków produkcji na rynku brakuje, to wtedy sam kredyt nie jest w stanie wypełniać swoich funkcji i uruchamiać procesów dostosowawczych. Istotna rola kredytu ma miejsce wówczas, gdy strumień środków produkcji dla rolnictwa będzie w danym okresie większy od zdolności płatniczych rolników, wtedy zwiększając kredytowanie rolnictwa aktywizujemy wszystkie jego funkcje stymulacyjne.

2. Polityka kredytowa i jej zmiany w latach 1985 - 1996

W polityce kredytowej w latach 1985-1996 można wyodrębnić trzy okresy ze względu na jej charakter, zmiany metod i instrumentów w systemie kredytowania rolnictwa, związanych z przejściem od systemu zarządzania centralnego (nakazowego) gospodarką, do zarządzania parametrycznego (zdecentralizowanego).

2.1. Polityka kredytowa w latach 1985-1989

W latach 1985-1989, system kredytu rolnego był generalnie rzecz biorąc, podporządkowany systemowi nakazowego zarządzania i określany przez plan centralny. Gospodarka zarządzana centralnie opierała się na szeroko rozbudowanym, scentralizowanym systemie rozdzielnictwa w zakresie zasilania finansowego, zaopatrzenia rolnictwa w środki do produkcji i zbytu wytworzonych produktów oraz stosowania w mniejszej lub większej skali przymusu administracyjnego. W latach 1985-1989 cała gospodarka narodowa, w tym również rolnictwo, znajdowała się w głębokim, strukturalnym kryzysie. System ekonomiczny państwa nakierowany był głównie na podtrzymywanie upadającej gospodarki. Dotyczyło to również rolnictwa. Narastał w rolnictwie niedobór środków produkcji, jako konsekwencja ustalania w dalszym ciągu przez państwo cen tych środków poniżej kosztów ich wytwarzania. Ograniczone możliwości dotowania środków produkcji z budżetu państwa, pogłębiały brak równowagi na rynku środków produkcji dla rolnictwa i wymuszały stosowane w szerokim zakresie ich rozdzielnictwa. W takiej sytuacji tanie środki produkcji, skłaniające rolników do inwestycji i ponoszenia większych nakładów na bieżącą produkcję, nie znajdowały materialnego pokrycia na rynku. Duży popyt na środki produkcji, bez pokrycia materialnego na rynku, w sposób zasadniczy ograniczał popyt na kredyt. Rolnik nie mógł skorzystać z kredytu nawet mimo jego dostępności, nie mając gwarancji nabycia potrzebnych środków. Była to główna przyczyna niedostatecznego rozwoju stosunków kredytowych w rolnictwie.

W gospodarce zarządzanej centralnie warunki udzielania i spłat kredytów w rolnictwie, były szczegółowo regulowane przepisami. Ustalano centralnie kryteria, które musiał spełniać kredytobiorca, ustalano formy kredytu, stopy procentowe dla poszczególnych rodzajów kredytu, możliwości umorzeń i dotacji, okresy karencji i spłat. Przede wszystkim limitowano kwoty na poszczególne rodzaje kredytów, a nawet na pojedyncze cele. Banki zajmowały się dzieleniem nie swoich pieniędzy i nie prowadziły działalności komercyjnej na własny rachunek. W takich warunkach sytuacja finansowa kredytobiorcy nie była dostatecznie uwzględniana w przyznawaniu kredytów. Do 1990 roku znaczna część kredytów była udzielana bez żadnych poręczeń, najczęściej formą zabezpieczenia było poręczenie, bądź skrypt dłużny. W niewielkim stopniu stosowano hipotekę. Rol-

nictwo było kredytowane prawie wyłącznie przez Bank Gospodarki Żywnościowej oraz sieć banków spółdzielczych. Posiadały one monopol w zakresie kredytu rolnego. Występujące w bankach zjawisko nie przestrzegania kryteriów ich przyznawania, narażało banki na znaczne straty (tzw. kredyty nieściągalne i trudno ściągalne). Często ta tzw. „niefrasobliwość kredytowa” wynikała z niskich kwalifikacji zawodowych pracowników BGŻ i banków spółdzielczych oraz nie identyfikowania się - lub w małym stopniu identyfikowania się - pracowników z interesem banku.

Warunki udzielania i spłat kredytów, a więc wysokość stóp procentowych, okres karencji, spłat, prolongaty kredytów zaległych itp. były w latach 1985-1989 dość stabilne, tzn. zmiany jakie następowały były niewielkie. W latach 1985-1989 oprocentowanie kredytów dla rolnictwa było niższe w stosunku do tempa wzrostu cen produktów rolnych i tempa inflacji. Budżet państwa dopłacał do działalności banków, co oznaczało, że rolnictwo było w ten sposób dotowane. Duży wzrost oprocentowania wystąpił w 1988 roku, a w 1989 roku - aby uwzględnić tempo inflacji - zmieniano 6 razy stopę procentową (1 raz obniżono, 5 razy podwyższono), z tego 4 zmiany przypadły na IV kwartał, co było związane z uwolnieniem cen na produkty sprzedawane przez rolników.

W latach 1985-1989 zwiększano zakres stosowania kredytów preferencyjnych, o zróżnicowanych stopach procentowych, adresowanych na konkretne cele. Polityka kredytowa, zwłaszcza w zakresie kredytów preferencyjnych była mocno zróżnicowana sektorowo i adresowana na podtrzymanie własności państwowej i spółdzielczej w rolnictwie. Gospodarstwa państwowe i spółdzielcze miały uprzywilejowany dostęp do kredytów preferencyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc, system kredytowy w latach 1985-1989 kontynuował, z pewnymi modyfikacjami, politykę przekształceń strukturalnych rolnictwa na rzecz rozwoju i umacniania gospodarki socjalistycznej. Wbrew pozorom nie był ukierunkowany na przyspieszenia zmian strukturalnych, rozwój i modernizację prywatnych gospodarstw rolnych. Wyrazem tego była stagnacja struktury agrarnej gospodarstw chłopskich. Stosowana polityka ochrony i wspomagania rolnictwa przez dotacje i kredyty, była systemem konserwującym zacofaną strukturę agrarną gospodarki chłopskiej i ograniczała jej możliwości rozwojowe. Polityka ograniczonego dostępu gospodarstw prywatnych do rozdzielanych planowo środków produkcji i kredytów, utrzymywała te gospodarstwa w znacznie gorszym stanie technicznym.

2.2. Polityka kredytowa w latach 1990-1993

Lata 1990-1993 charakteryzowały się wysoką zmiennością stóp procentowych zarówno dla kredytów komercyjnych jak i preferencyjnych. Stopy procentowe wielokrotnie były zmieniane w poszczególnych latach i wyrażały charakter

przebiegu procesów inflacyjnych w kraju. Drogi kredyt i wzrost ryzyka w korzystaniu z kredytu, spowodował gwałtowny wzrost niepewności decyzji w warunkach dezorganizacji rynku rolnego, zarówno po stronie zbytu produktów rolnych jak i środków produkcji. Trudności te zostały pogłębione przez powolność adaptacji gospodarstw do wymagań rynkowych, niewydolność finansową znacznej części przemysłu rolno-spożywczego, obciążenie części gospodarstw starymi długami oraz radykalnym ograniczeniem dotacji do rolnictwa. Pozytywną stroną nowego systemu jest swobodny dostęp do środków produkcji i konsumpcji. Z drugiej strony, przejście do rynkowych zasad udzielania kredytów, w tym do realnie dodatniej stopy procentowej, zła sytuacja finansowa sektora bankowego (zwłaszcza monopolisty BGŻ i banków spółdzielczych), spowodowały zaostreżenie kryteriów udzielania kredytów podmiotom gospodarczym w gospodarce żywnościowej. Banki asekurowały się udzielaniem kredytów o małym stopniu ryzyka (wyciągając wnioski z udzielanych kredytów trudno ściągalnych) i najczęściej na krótkie okresy.

Ograniczana była wartość kredytów preferencyjnych na niektóre cele, miały one charakter kwotowy lub procentowy (procent od nakładów). Kwoty udzielanych kredytów preferencyjnych zależały od możliwości kredytowych banków i przyznanych im dopłat z budżetu państwa. W ustawie budżetowej ustalano corocznie określoną kwotę na dopłaty do kredytów preferencyjnych. Dopłaty te wynosiły (mld zł) w 1990 r. - 835; 1991 r. - 1200; 1992 r. - 1498 oraz 1500 w 1993 r. W ujęciu realnym (po uwzględnieniu inflacji) kwota dopłat budżetowych do kredytów preferencyjnych malała. Dopłaty w większości zasilaly kredyt skupowy (w granicach 78-93% w latach 1992 i 1993).

Ocena kredytów preferencyjnych dla rolnictwa w latach 1990-1993 jest złożona. Z różnych przyczyn wystąpił w tych latach duży spadek zainteresowania rolników kredytem, jako formy finansowania działalności gospodarczej. Na pewno kredyty preferencyjne, przyczyniły się do obniżenia kosztów produkcji rolnej, w skali jednak niewielkiej i ograniczonej, w większym natomiast stopniu oddziaływały na rynek skupu produktów rolnych (kredyt skupowy), znikomo wspierały inwestycje w rolnictwie w procesie przekształceń strukturalnych. Pod wpływem twardych reguł rynkowych, część gospodarstw znalazła się w tym okresie w trudnej sytuacji finansowej, wpadając w tzw. pułapkę kredytową. Znaczna część kredytów została skierowana na oddłużenie gospodarstw.

W latach 1990-1993 większość kredytów preferencyjnych dla rolnictwa miała charakter kredytów podtrzymujących, skierowanych na złagodzenie ujemnych skutków transformacji rolnictwa do gospodarki rynkowej. Istota zmian systemu kredytowego w latach 1990-1993 sprowadzała się do: urealnienia stopy procentowej, przywrócenia roli ekonomicznej kryteriom udzielania kredytu (zdolność kredytowa, rentowność kredytowanych działalności, realne zabezpieczenie zwrotności), zniesienia prawnego przypisania poszczególnych grup podmiotów

gospodarczych do określonych banków oraz wprowadzenia na rynek kredytowania rolnictwa różnych komercyjnych banków (ograniczenie monopolu BGŻ i banków spółdzielczych).

2.3. Polityka kredytowa w latach 1994-1996

W latach 1994-1996 kredytowanie rolnictwa dokonywało się w znacznie korzystniejszych warunkach w porównaniu do lat 1990-93. Rolnictwo powoli wychodziło z szoku okresu dostosowywania się do gospodarki rynkowej. Sytuacja produkcyjno-ekonomiczna rolnictwa ulegała wyraźnej poprawie, zwłaszcza kondycja finansowa. W otoczeniu rolnictwa następowały również korzystne zmiany. Ważniejsze z nich to: poprawa kondycji finansowo-ekonomicznej wielu branż przemysłu rolno-spożywczego, rozwój rynków (zwłaszcza lokalnych) zaopatrzenia w środki produkcji i zbytu produktów rolnych, funkcjonowanie na tych rynkach coraz większej liczby podmiotów o przewadze własności prywatnej oraz tworzenie giełd. Uruchomione po 1989 roku działania rynkowe powoli wyzwalały mechanizmy proefektywnościowe (przez konkurencję), egzekwowania określonego poziomu jakości i efektywności produkcji.

W latach tych państwo podejmowało działania na rzecz wypracowania koncepcji polityki rolnej, chroniącej z jednej strony interesy rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej, z drugiej zaś, zapewniającej jego rozwój i restrukturyzację.

Wśród wielu narzędzi realizacji celów polityki rolnej szczególne miejsce zajmuje polityka kredytowa i wynikający z niej system kredytowania. Zmiany w systemie kredytowania w latach 1994-1996 były próbą dostosowania polityki kredytowej do realizacji celów polityki rolnej. Ogólnie rzecz biorąc sprowadzały się do:

- zwiększenia skali, zasięgu i form kredytowania gospodarki żywnościowej kredytami preferencyjnymi i przeznaczania na ten cel z budżetu państwa coraz większych środków,
- wypracowania mechanizmów bardziej skutecznie wiążących własne zasoby finansowe gospodarstw (rolnictwa) z zewnętrznymi źródłami zasilania finansowego w postaci kredytów,
- zwiększenia w strukturze środków kredytowych, kredytów inwestycyjnych adresowanych na realizację określonych zadań i preferowania kredytu o niższych stopach oprocentowania zadań inwestycyjnych, uznanych za ważne w modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa. Tą drogą podejmowano próby wiązania polityki inwestycyjnej z polityką kredytową w zakresie zasad, kierunków rzeczowej i podmiotowej alokacji nakładów inwestycyjnych,
- wypracowania skuteczniejszych form i metod dostosowywania kredytu do specyfiki rolnictwa jako działu gospodarki narodowej w zakresie wysoko-

ści stóp procentowych kredytu preferencyjnego, długości okresu spłaty kredytu, zabezpieczenie zwrotności i celowości przyznania kredytu itp.,

- zwiększenia dostępności kredytów i warunków ich pozyskania przez rozszerzanie na rynku finansowej obsługi rolnictwa sieci różnych prywatnych i komercyjnych banków, poprawę ich zdolności kredytowania środkami z NBP i podjęcie prac związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją BGŻ oraz jego dokapitalizowanie z budżetu państwa obligacjami restrukturyzacyjnymi w celu poprawy niekorzystnej jego sytuacji finansowej.
- Ważną rolę w finansowaniu rolnictwa spełnia Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Poprzez Agencję kierowany jest największy strumień pieniężny dla podmiotów działających w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa w postaci dopłat do preferencyjnych kredytów).

4. Podsumowanie

1. Kredyt jako instrument polityki rolnej odgrywa w Polsce znacznie mniejszą rolę niż w innych krajach. Rozwój stosunków rynkowych i komercjalizacja gospodarowania w rolnictwie przyczyniają się do zwiększania skali kredytu, ale jest to proces powolny i złożony.
2. Kredyty preferencyjne zaliczyć należy do najbardziej efektywnych form subwencjonowania rolnictwa w zakresie jego przekształceń strukturalnych.
3. Istnieje konieczność zwiększenia motywacji do brania przez rolników kredytów inwestycyjnych. Brak inwestowania w rolnictwie powoduje dekapitalizację istniejącego majątku trwałego, uniemożliwia wprowadzanie nowoczesnej techniki i technologii oraz postępu ekonomicznego, opóźnia procesy dostosowawcze polskiego rolnictwa do struktur Unii Europejskiej.
4. W obecnych warunkach spłata rat kredytowych i oprocentowania stanowi często zbyt duże obciążenie dla gospodarstw i jest to jedna z przyczyn małej popularności tych kredytów.
5. Wyższą efektywność kredytu rolnego można uzyskać w warunkach zgodności podstawowych elementów polityki kredytowej i budżetowej, spójności systemu kredytowo-budżetowego z systemem polityki inwestycyjnej państwa w przekształceniach strukturalnych rolnictwa i jego otoczenia.
5. Niedostateczne wykorzystanie kredytów preferencyjnych wynika z szeregu przyczyn i wskazuje na ogólną słabość systemu kredytowania rolnictwa. Potencjalnym kredytobiorcom brakuje wiarygodnych zabezpieczeń finansowych (gwarancji), częste zmiany uregulowań prawnych składają

się również na ostrożność banków w podejmowaniu decyzji udzielenia kredytu.

7. Zmiany systemowe w gospodarce i w państwie wymagają podniesienia na wyższy poziom sprawności i skuteczności funkcjonowania banków. Niezbędne są więc działania w kierunku rozwoju i modernizacji, ażeby zwiększyć ich skuteczność w kredytowaniu rolnictwa. Działania banków powinny iść w kierunku:
 - szkolenia pracowników celem zwiększenia efektywności obsługi kredytowej podmiotów gospodarczych,
 - zwiększenia zakresu informacji, pozwalającej na większą dostępność kredytów preferencyjnych, zwłaszcza dla rolników,
8. Rozwój i modernizacja banków w obsłudze rolnictwa powinna stworzyć warunki ułatwiające z jednej strony funkcjonowanie gospodarki w warunkach gospodarki rynkowej, z drugiej zaś stymulować procesy przekształceń ekonomicznych, strukturalnych i społecznych w warunkach efektywnej produkcji.
9. Należy zapewnić równy dostęp do kredytów preferencyjnych wszystkim zainteresowanym, uprościć procedurę przyznawania kredytów i usprawnić procedurę zabezpieczeń zwrotu kredytu.
10. W warunkach znacznej jeszcze dominacji BGŻ i banków spółdzielczych na rynku kredytu rolnego, słaba kondycja ekonomiczno-finansowa znacznej części tych banków jest istotnym czynnikiem ograniczającym funkcjonowanie rynku kredytu rolnego. Banki te działają tradycyjnie, niedostatecznie przekazują informacje o możliwościach preferencyjnego kredytowania i stosują zbyt wydłużoną procedurę załatwiania wniosków kredytowych.