

INTERWENCJONIZM KREDYTOWY W ROLNICTWIE A PROBLEM DOSTĘPU ROLNIKÓW DO KREDYTU BANKOWEGO

Ryszard Kata

Zakład Finansów Uniwersytetu Rzeszowskiego
Kierownik: dr hab. Jerzy Kitowski, prof. UR

Słowa kluczowe: interwencjonizm kredytowy w rolnictwie, kredyty preferencyjne, banki
Key words: government intervention in agricultural credit market, preferential credit, banks

S y n o p s i s. Interwencjonizm kredytowy w rolnictwie jest przedmiotem analiz i ocen, które uzasadniają jego stosowanie lub przeciwnie ukazują niską efektywność tej polityki w realizacji jej celów makro- i mikroekonomicznych. W opracowaniu zaprezentowano niektóre argumenty teoretyczne oraz wyniki badań empirycznych, które odnoszą się do oceny interwencjonizmu kredytowego w rolnictwie z punktu widzenia jego wpływu na usuwanie barier w dostępie rolników do kredytu bankowego.

WSTĘP

Interwencjonizm kredytowy można zdefiniować jako wszelkie uregulowania prawne i administracyjne, które określone mu sektorowi gospodarki lub grupie ludności stwarzają korzystniejsze warunki uzyskiwania i obsługi kredytów niż te powszechnie obowiązujące na rynku kredytowym [Kulawik 1999b, s. 49]. Interwencjonizm jest uzasadniany potrzebami: łagodzenia skutków racjonowania kredytów i innych niedoskonałości rynków finansowych, likwidacji niedoinwestowania rolnictwa, przeciwdziałania negatywnym efektom pozycji monopolistycznej (lub nadmiernej koncentracji) banków czy też subsydiowania pewnych grup ludności rolniczej. Niekiedy podkreśla się także, że polityka „ulgowych” kredytów jest podyktowana dążeniem do poprawy efektywności rynków niefinansowych (np. rynek nieruchomości rolnych), sprawiedliwością społeczną i międzyregionalną równością szans [Adams 1995, Przygodzka 2006, s. 287]. Funkcje przypisywane subsydiowaniu kredytów rolnych charakteryzuje ewolucja, która odpowiada etapom rozwoju rolnictwa. Na etapie modernizacji rolnictwa i zwiększania produkcji rolnej, kredytom przypisywano głównie funkcję stymulującą i dochodową. Traktowano je jako instrument osiągania wzrostu produkcji oraz dochodów gospodarstw rolnych, m.in. poprzez stymulowanie inwestycji i przekształceń w gospodarstwach. W dużej mierze interwencjonizm kredytowy realizowany w Polsce w latach 90. XX w. i pierwszej dekadzie XXI w. miał tego typu priorytety. Natomiast

na świecie od początku lat 90. rozczarowanie towarzyszące efektom polityki interwencjonizmu kredytowego w rolnictwie (w jej wąskim sektorowym ujęciu), powodowało stopniowe ewoluowanie wsparcia w kierunku rozwoju wsi, a nie tylko rolnictwa. Starano się wspierać m.in.: rozwój przedsiębiorczości na wsi, edukacji oraz różne formy aktywności ludności wiejskiej przeciwdziałające wykluczeniu ekonomicznemu. Okazało się jednak, że także taka polityka nie przynosi oczekiwanych efektów [Przygodzka 2006, s. 289].

Ponadto pojawił się też kolejny problem – tym razem związany z ograniczonym zainteresowaniem instytucji finansowych do kredytowania wsi i rolnictwa. Jak zauważa Aldona Zawojcka [2008, s. 106], obecnie działania państwa zmierzające do likwidacji niedoborów finansowych na wsi, w tym zwłaszcza w rolnictwie, nie powinny skupiać się wyłącznie na interwencjach propodażowych. Ważne są również interwencje propopytowe, które poprawią dostęp rolników (i innych mieszkańców wsi) do finansowania, m.in. przez ograniczenie ryzyka ich kredytowania i negatywnych skutków ryzyka finansowego, na jakie narażeni są kredytobiorcy. Wydaje się, iż obecnie ten typ interwencjonizmu państwa w sferę kredytu rolnego (czy szerzej finansów wiejskich) jest coraz bardziej popularny.

Interwencjonizm kredytowy stanowi wciąż istotny problem badawczy w obszarze nauk ekonomiczno-rolniczych i jest ważnym zagadnieniem dla praktyki gospodarczej (w szczególności polityki rozwoju wsi i rolnictwa).

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych argumentów (koncepcji) teoretycznych oraz empirycznych, służących ocenie interwencjonizmu kredytowego w rolnictwie, a szczególnie jego wpływu na poszerzanie dostępu rolników do kredytu bankowego. Analizę przeprowadzono na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz wyników badań empirycznych autora, prowadzonych w południowo-wschodniej Polsce na zbiorowości gospodarstw rolnych oraz banków działających w sferze finansowania wsi i rolnictwa. Badania gospodarstw rolnych prowadzono w latach 2007-2008 w województwach: podkarpackim, świętokrzyskim i małopolskim. Sondażem diagnostycznym przy użyciu kwestionariusza wywiadu objęto 736 indywidualnych gospodarstw rolnych, uzyskujących dopłaty bezpośrednio, zajmujących powierzchnię powyżej 1 ha UR. Badania ankietowe banków zrealizowano w 2009 roku. Obejmowały one 62 jednostki (banki spółdzielcze i oddziały operacyjne banków komercyjnych), które prowadziły działalność operacyjną na obszarach wiejskich i miejsko-wiejskich (zakres przestrzenny był analogiczny jak w badaniach gospodarstw rolnych)¹. W opracowaniu odniesiono się do tej części wyników badań, które dotyczyły kredytowania preferencyjnego gospodarstw rolnych.

Interwencjonizm kredytowy w rolnictwie może być realizowany przy wykorzystaniu bardzo zróżnicowanych środków techniczno-organizacyjnych, finansowych i prawnych. Do najbardziej znanych form interwencji można zaliczyć: subsydiowanie kredytów, poręczenia i gwarancje kredytowe, państwową własność banków kredytujących rolnictwo, minimalne pułapy udziału kredytów dla rolnictwa w portfelu kredytowym banków, wspieranie procesu tworzenia specjalistycznych instytucji kredytu rolnego czy też przyznawanie bankom kredytującym rolnictwo ulg podatkowych [Kulawik 2001, s. 4, Daniłowska 2001, s. 179].

¹ Badania były realizowane w ramach projektu badawczego nr N113 24 18 36 pt. Endogeniczne i instytucjonalne uwarunkowania powiązań gospodarstw rolnych z bankami finansowanego przez MNiSW ze środków na naukę.

Spośród ww. instrumentów w Polsce stosowane są subsydia kredytowe oraz poręczenia i gwarancje kredytowe², jednakże te ostatnie w bardzo ograniczonym zakresie³. Zatem analiza interwencjonizmu kredytowego w kontekście łagodzenia problemów kredytowych rolników w naszym kraju zostanie w niniejszym opracowaniu ograniczona do oceny polityki subsydiowania kredytów rolnych.

DYSKUSJA I WYNIKI BADAŃ

Szerokiego przeglądu instrumentów interwencjonizmu kredytowego pod kątem ich wpływu na rynek kredytu rolnego dokonał James C. Van Horne [1994]⁴, Według tego badacza subsydiowanie oprocentowania kredytów wydaje się najlepszym instrumentem interwencjonizmu. Wynika to przede wszystkim z braku bezpośredniej ingerencji w rynki kredytowe, gdyż ta – przy założeniu, że rynki te i instrumenty finansowe odznaczają się wysokim stopniem substytucyjności – może mieć negatywne następstwa alokacyjne i motywacyjne. Chodzi o to, aby podejmowanie decyzji kredytowych nie było zakłócone i było dokonywane na podstawie ocen rentowności i ryzyka potencjalnych kredytobiorców.

Wprowadzenie kredytów preferencyjnych sprzyja zwiększonemu zainteresowaniu rolników kredytami, a zatem łagodzi ograniczenia wynikające z często rozproszonego, niestabilnego i relatywnie niskiego popytu na kredyt w rolnictwie. Kredyty preferencyjne dają zatem bankom możliwość zwiększenia akcji kredytowej w rolnictwie, a także pozwalają na łagodzenie ograniczeń związanych z asymetrią informacji, ryzykiem oportunistycznym kredytobiorców i negatywną selekcją. Wynika to chociażby z większych, w porównaniu do kredytów komercyjnych, wymogów informacyjnych wobec kredytobiorców⁵. Z kolei dla rolników niższa stopa procentowa kredytów subsydiowanych, a także ewentualne inne warunki ich preferencyjności (dłuższy okres karencji, stała stopa procentowa itd.), stanowią zachętę do sięgnięcia po ten instrument finansowania gospodarstwa. Wiąże się to zatem z pokonaniem często obserwowanej u rolników zachowawczej mentalności kredytowej oraz innych wewnętrznych ograniczeń utrudniających im dostęp do kredytu (np. informacyjnych, dochodowych). Z drugiej strony jednak, kredyty preferencyjne mogą skutkować wystąpieniem tzw. efektu wypierania (ang. *crowding-out effect*) [Petrick 2004, s. 10], co w kontekście powiązań gospodarstw rolnych z bankami może prowadzić do pewnego zniekształcenia ich relacji (obie strony kontraktu kredytowego zainteresowane są jego realizacją tylko ze względu na wystąpienie warunków preferencyjnych).

Ważną kwestią jest problem równoważenia rynku kredytów rolnych przez stopę procentową. W przypadku kredytów z ograniczonym górnym poziomem oprocentowania⁶ po-

² W kilkunastoletnim okresie prowadzenia takiej polityki w warunkach gospodarki rynkowej stosowane były także instrumenty wspierające banki zaangażowane w kredytowanie rolnictwa, tj. banki spółdzielcze i BGŻ (ulgi podatkowe, wsparcie kapitałowe).

³ Od 1994 r. do końca 2009 r. ARiMR udzieliła ogółem 171 poręczeń i gwarancji na łączną kwotę 45,5 mln zł, tj. zaledwie 0,5% kwoty którą ARiMR wydała w tym czasie na subsydia do kredytów inwestycyjnych (8 562,6 mln zł). [Sprawozdanie...2010, s. 86-87 i 198].

⁴ W literaturze krajowej analizy te prezentuje Jacek Kulawik [2001].

⁵ Przykładowo w Polsce rolnicy ubiegający się o kredyty z linii MR (dla młodych rolników) byli zobligowani do prowadzenia rachunkowości rolnej, zaś przez wiele lat funkcjonowania systemu kredytowania preferencyjnego wnioski kredytowe musiał opiniować ODR.

⁶ Taki wariant stosowany jest w Polsce. Na podstawie regulacji prawnych [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań ARiMR, Dz.U. 2009.22.121 ze zm.] określono, iż oprocentowanie kredytów preferencyjnych nie może przekraczać 1,5 stopy redyskontowej NBP. Kredytobiorca pokrywa zwykle 0,25 lub 0,5 stopy redyskontowej NBP (w zależności od linii kredytowej), a pozostała część należnych bankowi odsetek jest płacona przez ARiMR.

pyt na kredyty może być wyższy, niż oferowana przez banki podaż, co może prowadzić do zjawiska racjonowania kredytów. Może się to odbywać przez zaostrzenie warunków dostępu do kredytu oraz przez stosowanie dodatkowych opłat jako formy rekompensowania bankom niższych dochodów odsetkowych. W wyniku racjonowania kredytów dostęp do tego typu finansowania jest utrudniony (lub wręcz odcięty) dla podmiotów z bardziej ryzykownymi – w opinii banków – wnioskami, co może łączyć się z ich niższymi dochodami lub też mniejszą „przejrzystością” informacyjną (niezależnie od perspektyw tych gospodarstw i realizowanych przez nie przedsięwzięć). Zatem sytuacja taka kłóci się z celami interwencjonizmu.

Subsydia do stóp procentowych kredytów mają obniżyć koszt kapitału w rolnictwie, zwiększać popyt na rynku kredytowym, obniżyć ryzyko dla banków i łącznie, poprzez efekty mnożnikowe, wygenerować większy wolumen inwestycji w rolnictwie. Należy jednak pamiętać, iż wsparcie budżetowe czyni opłacalnymi również te inwestycje, które w normalnych warunkach rynkowych musiałyby być odroczone lub całkowicie zaniechane. Niezbyt jasne przekazy informacyjne mogą także wynikać z adresowania pomocy kredytowej np. do młodych rolników lub obszarów słabiej rozwiniętych. Pojawiają się w ten sposób ewidentne deformacje alokacyjne kapitału i zasobów, dalsza koncentracja w rolnictwie staje się utrudniona oraz warunki konkurencji rynkowej ulegają zaburzeniu [Kulawik 1999a, s. 21-22].

W tabeli 1. dokonano syntetycznego zestawienia określonych koncepcji teoretycznych i opinii różnych badaczy w zakresie wpływu interwencjonizmu kredytowego na dostęp rolników do kredytu. Koncepcje te odniesiono do wyników badań ankietowych gospodarstw rolnych oraz banków, prowadzonych przez autora w regionie południowo-wschodniej Polski. Spośród ogółu badanych gospodarstw rolnych, 155 jednostek (21,1%) korzystało przez 4 lata poprzedzające badania (tj. lata 2004-2007) z preferencyjnych kredytów inwestycyjnych. Strukturę tych gospodarstw według powierzchni UR (w ha) oraz wielkości ekonomicznej (w ESU) zaprezentowano na rysunku 1., natomiast bariery, które napotykali rolnicy w dostępie do tych kredytów ujęto w tabeli 2.

W przeprowadzonych przez autora badaniach część podnoszonych w literaturze problemów związanych z realizacją interwencjonizmu kredytowego (m.in.: zjawisko zmienności kredytów, „jazdy na gape”⁷ oraz efekty restrycji stóp procentowych), mających wpływ na dostępność kredytów dla rolników oraz ich relacje z bankami, nie znalazła pełnego potwierdzenia. Nie daje to oczywiście podstaw do kwestionowania tych koncepcji i tez, wskazuje jednak, iż model, skala oraz zakres polityki kredytowej w rolnictwie oraz działania uczestniczących w jej realizacji podmiotów, istotnie wpływają na jej skutki. Ważne są także realia miejsca i czasu, tj. funkcjonowanie narzędzi interwencjonizmu kredytowego w konkretnych uwarunkowaniach rolnictwa i wiejskich rynków finansowych.

W badaniach prowadzonych przez autora problem zmienności kredytu nie był podnoszony przez przedstawicieli banków. Rolnicy wykorzystywali kredyty na te cele, na które były one udzielone, i generalnie terminowo oraz bez większych problemów wywiązywali się z zobowiązań⁸. Z drugiej strony, podkreślali oni dużą uciążliwość procedur bankowych i

⁷ Zjawisko "jazdy na gape" (ang. *free riding*) wiąże się z otrzymywaniem korzyści bez ponoszenia dodatkowych kosztów [Kulawik 1999a, s. 16]. W przypadku kredytów subsydiowanych oznacza to korzystanie z dóbr publicznych (subsydia) przez osoby (podmioty), do których taka pomoc nie jest adresowana (np. przez bogatych rolników, którzy mogliby finansować inwestycje bez wsparcia publicznego). Zjawisko to łączy się także z problemem "pogoni za rentą" (ang. *rent seeking*).

⁸ Problemy, którymi były głównie opóźnienia w spłacie rat kredytu, prolongaty jego spłaty itp., dotyczyły tylko 1,5% zadłużonych gospodarstw.

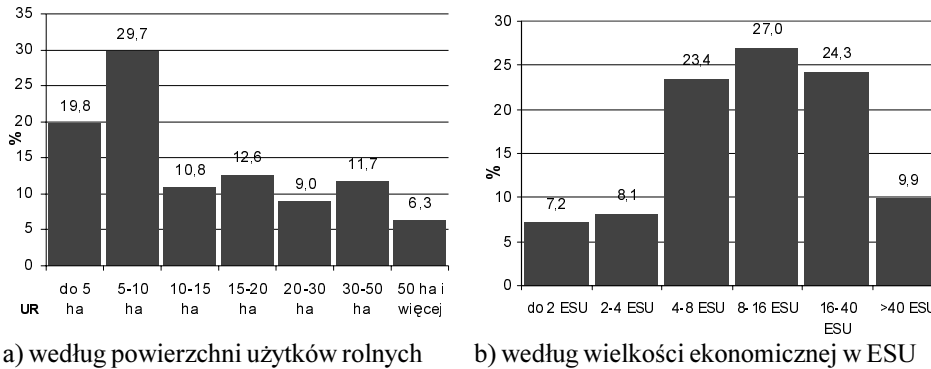
Tabela 1. Wpływ subsydiów kredytowych na ograniczenia kredytowe w rolnictwie – zestawienie wybranych koncepcji teoretycznych z wynikami badań własnych

Teza (koncepcja) teoretyczna/źródło	Wyniki badań własnych autora
Koncepcja restrykcji stóp procentowych (ang. <i>iron law of interest rates restrictions</i>). Jeżeli górna granica stopy procentowej jest ograniczona, to instytucje finansowe będą skłonne kredytować tylko podmioty zapewniające im opłacalność transakcji. Ze względu na koszty transakcyjne do tej grupy zaliczają się głównie duże gospodarstwa rolne. W związku z tym dotowane programy kredytowe mogą mieć odwrotny skutek dla drobnych rolników, tworząc dla nich ograniczenia kredytowe. Gonzalez-Vega [1977]	Wyniki badań prowadzonych w regionie rolnictwa rozdrobnionego wykazały co prawda, że po preferencyjne kredyty inwestycyjne sięgają gospodarstwa rolne przeciętnie większe obszarowo (średnia 18,3 ha UR) oraz silniejsze ekonomicznie (średnia 18,6 ESU). Jednakże w zbiorowości gospodarstw, które korzystały z takich kredytów, było także sporo jednostek o relatywnie małym obszarze UR i niskim ESU (rys. 1.). Można zatem przypuszczać, iż tak rozumiane efekty "restrykcji stóp procentowych" nie znalazły swojego potwierdzenia w badaniach. Natomiast problem ten miał swoje konsekwencje w malejącym zainteresowaniu banków komercyjnych uczestnictwem w kredytowaniu preferencyjnym rolnictwa.
Koncepcja substytucji źródeł finansowania – występowanie kredytów preferencyjnych ułatwia substytucję wewnętrznych i zewnętrznych źródeł finansowania. Franc-Dąbrowska [2010]	Rolnicy w warunkach dostępności "taniach" kredytów preferencyjnych chętnie z nich korzystali, tym samym kredyty te sprzyjały substytucji kapitału własnego przez kapitał obcy. Nie zmienia to jednak ogólnej prawidłowości, iż rolnicy w hierarchii źródeł finansowania preferowali fundusze własne.
Interwencjonizm kredytowy nie ogranicza racjonowania kredytów. Czynnikiem, który sprzyja racjonowaniu jest brak odpowiednich zabezpieczeń kredytowych; w łagodzeniu tego ograniczenia subsydiowane kredyty są mało skuteczne. Swinnen i Gow [1999], Petrick [2004]	Wyniki badań autora potwierdzają tą tezę. W opinii banków, jednym z kluczowych ograniczeń w kredytowaniu gospodarstw rolniczych jest brak dobrych zabezpieczeń. Także rolnicy wśród przyczyn odmowy kredytowej banku lub zaniechania ubiegania się o kredyt preferencyjny wskazywali na problem braku akceptowanych przez banki zabezpieczeń.
Zjawisko zmienności kredytu oraz "jazdy na gapi" – ujawnienie takich zachowań rolników może wywoływać racjonowanie kredytów ze strony banków. Kulawik [1999a], Józwiak [2001]	Zjawisko zmienności kredytów preferencyjnych występuje marginalnie (dotyczy raczej kredytów obrotowych). Badania nie przyniosły dowodów, iż rolnicy sięgali po kredyty subsydiowane jedynie po to, aby "obrócić gotówką", czyli z uwagi na ich realnie ujemną stopę oprocentowania (tab. 3.).
"Tanie" kredyty zwiększają popyt kredytowy rolników (przy założeniu elastyczności podaży kredytów na stopę procentową). Van Horne [1994]	Wypowiedzi rolników, którzy korzystali z kredytów preferencyjnych wskazują, iż w przypadku braku obniżonej stopy procentowej nie byłoby skłonni sięgać po kredyty inwestycyjne (89,2%) oraz obrotowe (70,7%). Wielu rolników zrezygnowałoby też z realizacji inwestycji finansowanych kredytami subsydiowanymi (73,9%).

Źródło: przegląd literatury oraz badania własne.

wymogów poszczególnych linii oraz wysokie koszty transakcyjne związane z pozyskaniem preferencyjnych kredytów inwestycyjnych (zgromadzenie niezbędnej dokumentacji, sporządzenie planu inwestycyjnego, koszty dojazdów do banku itd.). Z tych powodów rolnicy nie byli skłonni pobierać kredytów preferencyjnych (pomimo ich atrakcyjnego oprocentowania).

Nieco trudniej jest wykluczyć występowanie zjawiska „jazdy na gapi” oraz związanej z tym redystrybucji funduszy na rzecz bogatych rolników. Niemniej z wymienionych wyżej powodów można wnioskować, iż po inwestycyjne kredyty preferencyjne sięgali rolnicy, którzy rzeczywiście potrzebowali finansowania zewnętrznego. Spośród rolników, którzy



Rysunek 1. Struktura gospodarstw rolnych korzystających z preferencyjnych kredytów inwestycyjnych w latach 2004-2007 (południowo-wschodnia Polska)

Źródło: badania własne.

pobrali takie kredyty, 26,1% byłoby gotowych finansować inwestycję z innych źródeł (w razie braku możliwości ich uzyskania), ale tylko 10,8% ankietowanych deklarowało gotowość pobrania na ten cel kredytu komercyjnego. Sam fakt deklaracji o finansowaniu inwestycji z własnych środków (czy nawet kredytu komercyjnego), także nie przesądza o niesłuszności wspierania tego typu jednostek z funduszy publicznych: bowiem większość respondentów wskazywała, że łączyłoby się to z wydłużeniem czasu realizacji inwestycji, ograniczeniem jej skali lub koniecznością poszukiwania innych zewnętrznych źródeł finansowania, takich jak: pożyczki od osób prywatnych (głównie rodziny), środki z UE, a nawet praca za granicą.

Interwencjonizm kredytowy chociaż ma przeciwdziałać ograniczeniom kredytowym, może sam tworzyć nowe ograniczenia [Kulawik 2000, s. 32]. Wynika to przede wszystkim z kryteriów selektywności łączących się z konkretnymi liniami kredytowymi. Wyniki badań potwierdziły, iż część rolników, którzy deklarowali potencjalne zainteresowanie kredytami preferencyjnymi lub nawet się o nie ubiegali, zrezygnowała z tych starań. Jednakże wśród przyczyn takiej sytuacji nie wskazywano na niemożność „wpisania się” w wymogi konkretnej linii kredytowej. Oferowany przez banki zestaw linii subsydiowanych przez ARiMR oraz ich zakres merytoryczny był bowiem dosyć szeroki i elastyczny⁹. Rolnicy, którzy zrezygnowali z kredytów wskazywali raczej na przyczyny leżące w konkretnych wymogach banków (zabezpieczenie, zdolność kredytowa itd.) lub na uciążliwość procedur bankowych. Pośrednio zatem (poprzez stawianie dodatkowych wymogów administracyjnych) kredyty preferencyjne mogły przyczynić się do ograniczenia dostępu do kredytowania dla niektórych rolników, słabo radzących sobie z tego typu problemami. Nie wykazano natomiast wpływu samej selektywności polityki kredytowej na kreowanie dodatkowych ograniczeń.

Martin Petrick [2004, s. 170-171] dowodzi na przykładzie rolnictwa w Polsce, iż wyczerpanie funduszy na subsydia kredytowe staje się samo w sobie czynnikiem determinującym racjonowanie kredytów. Może to wynikać ze swego rodzaju przyzwyczajenia banków do dzielenia się częścią ryzyka z państwem. Takie zagrożenie występuje szczególnie w tych

⁹ Przykładowo rolnik chcący finansować zakup maszyn lub budowę budynków inwentarskich mógł skorzystać z linii dla młodych rolników (MR), jeżeli nie przekraczał 40. roku życia, lub z linii podstawowych kredytów inwestycyjnych (IP).

Tabela 2. Hierarchia czynników utrudniających dostęp do kredytów inwestycyjnych na podstawie opinii rolników

Wyszczególnienie	Odsetek wskazań rolników	
	razem*	na I miejscu
Zbiurokratyzowanie procedur	74,8	36,4
Wygórowane wymogi w zakresie zabezpieczeń	72,3	27,7
Wysokie oprocentowanie i prowizje	54,2	27,7
Niejasność przepisów i wymogów formalnych	21,3	2,6
Nadmierne wydłużenie w czasie procedury kredytowej	21,3	1,9
Wysokie koszty przygotowania wniosku kredytowego i planu inwestycyjnego	14,2	0,6
Brak zainteresowania banku w przypadku niskiej kwoty kredytu	14,2	1,3
Inne (brak rzetelnej informacji o kredytach itp.)	20,7	1,8

* suma kolumny jest większa od 100% ze względu na możliwość wskazania przez rolnika 3 ograniczeń
Źródło: badania własne.

krajach, gdzie interwencjonizm kredytowy jest nadmiernie rozbudowany i prowadzi do dużego uzależnienia instytucji finansowych od rządowych subsydiów¹⁰. W efekcie deformuje to rynek finansowy i może prowadzić nawet do upadku instytucji finansowych nadmiernie uzależnionych od funduszy publicznych w sytuacji ograniczenia lub likwidacji wsparcia budżetowego do kredytów.

Odrębną kwestią jest ocena wpływu subsydiów kredytowych na popyt i podaż kredytów rolnych. J.C. Van Horn [1994, s. 319] dowodzi, iż w warunkach elastyczności podaży obniżone oprocentowanie płacone przez kredytobiorców skutkuje wzrostem popytu na kredyty. Z drugiej strony, obserwujemy jednak opisany wcześniej efekt wypierania kredytów komercyjnych przez kredyty subsydiowane (tab. 3.). To może powodować, iż w sytuacji redukcji finansowania budżetowego, znacznie spadnie zainteresowanie kredytami bankowymi ze strony rolników, przyzwyczajonych do niskiej ceny kredytu. Zatem impuls popytowy uruchomiony przez interwencjonizm kredytowy może być krótkotrwały.

Należy pamiętać, że z kredytami preferencyjnymi wiąże się dosyć dużo biurokracji dla banków, co tym samym pociąga za sobą wzrost kosztów transakcyjnych, mających często charakter kosztów stałych. Powoduje to, że drobne kredyty stają się stosunkowo droższe, co zdaniem M. Patricka [2004, s. 16] prowadzi do negatywnych skutków w zakresie poszerzania dostępu do kredytów dla drobnych producentów. Ze względu na ograniczenia stopy procentowej, banki niezbyt chętnie udzielają bowiem niskich kwotowo kredytów. Wynika to z faktu, iż część kosztów transakcyjnych nie zawsze może zostać przeniesiona na kredytobiorcę, co obniża jednostkowy zysk banku z tytułu takiej transakcji. W tym kontekście należy oceniać, iż interwencjonizm kredytowy nie musi skutkować wzrostem podaży kredytów rolnych. W dużym stopniu zależne jest to od elastyczności podaży na wysokość stopy procentowej (co ma znaczenie przy stosowaniu ograniczenia jej górnego poziomu).

¹⁰ Obecnie taka sytuacja raczej nie dotyczy naszego kraju ze względu na realnie duże ograniczenie wydatków budżetowych na subsydiowanie kredytów rolnych (tab. 3.) oraz stopniowe zmniejszanie udziału należności z tego tytułu w strukturze aktywów banków [Kata 2010, s. 99].

Tabela 3. Interwencjonizm kredytowy w rolnictwie a zadłużenie kredytowe indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce (w latach 1996-2009)

Rok	Subsydia kredytowe w wydatkach na rolnictwo i rozwój wsi z budżetu krajowego ¹	Realna stopa procentowa kredytów preferencyjnych ²	Zadłużenie gospodarstw rolnych z tytułu kredytów bankowych		Kredyty z dopłatami ARiMR udzielone rolnikom przez banki [mln zł] ³	Udział kredytów preferencyjnych w zadłużeniu ogółem rolników w bankach [%]
			kwota [mln zł]	dynamika według cen realnych, rok poprzedni =100%		
1996	28,1	-14,9	3 984	-	4 336,8	89,6
1997	37,8	-8,4	5 665	123,8	5 625,7	94,2
1998	58,3	-3,9	5 930	93,6	2 657,4	77,0
1999	36,2	-3,3	6 599	103,7	3 191,7	79,9
2000	39,2	-6,3	7 660	105,4	3 025,6	81,3
2001	34,0	-1,9	8 619	106,7	4 225,1	84,5
2002	27,1	0,5	9 667	110,9	5 245,4	79,7
2003	12,7	-0,6	10 883	111,7	4 970,9	85,4
2004	10,9	-7,1	11 623	103,2	3 799,9	85,1
2005	8,3	-0,7	11 966	100,8	2 919,9	77,6
2006	4,9	0,5	14 785	122,3	4 682,7	79,7
2007	5,5	-5,0	17 376	114,7	4 446,2	81,1
2008	4,9	-9,9	18 659	103,1	3 314,2	78,4
2009	4,2	-1,1	19 422	100,6	2 639,3	76,2

¹ Środki na wsparcie rolnictwa, rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich (bez środków z UE i wydatków na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz pomoc społeczną).

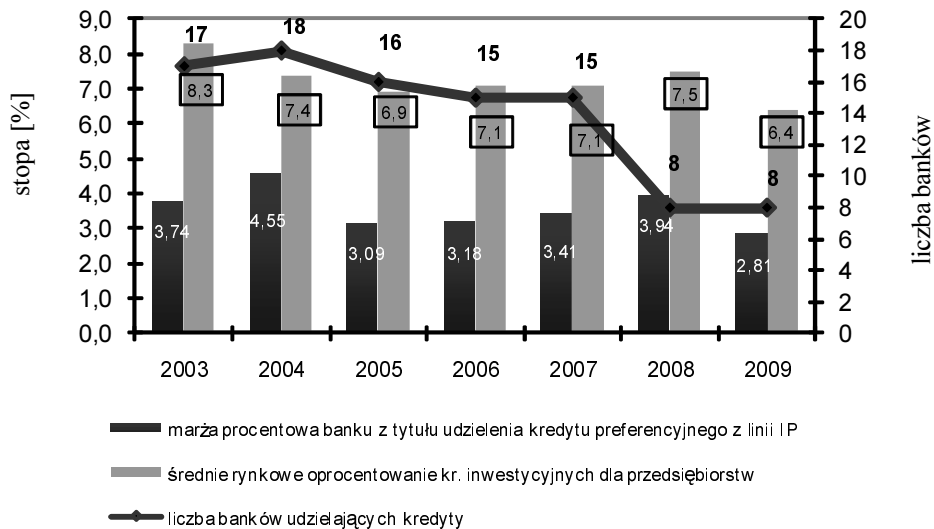
² Różnica pomiędzy 1/4 stopy redyskontowej NBP (średnia ważona) a stopą wzrostu cen towarów i usług zakupywanych przez rolników.

³ Kredyty inwestycyjne i obrotowe (w tym kłeskowe).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, NBP, MRiRW oraz [Czyżewski 2000, s. 63-69].

W Polsce, w pierwszych latach funkcjonowania interwencjonizmu kredytowego, można było zauważyć zwiększone zainteresowanie banków udzielaniem kredytów preferencyjnych¹¹, jednakże z czasem, w wyniku relatywnego (w stosunku do innych rodzajów kredytów) zmniejszania się marży procentowej uzyskiwanej z tego tytułu przez banki, liczba banków zainteresowanych tego typu działalnością wyraźnie zmalała (rys. 2.).

¹¹ W II połowie lat 90. umowy z ARiMR dotyczące udziału w kredytowaniu preferencyjnym rolnictwa podpisywało ponad 20 banków komercyjnych.



Rysunek 2. Liczba banków¹ udzielających kredytów preferencyjnych oraz stopa dofinansowania² ze strony ARiMR do kredytów inwestycyjnych (linia IP) w latach 2003-2009

¹ Liczba ta nie uwzględnia BS, gdyż banki te uczestniczą w udzielaniu kredytów preferencyjnych za pośrednictwem banków zrzeszających, z którymi bezpośrednio podpisuje umowy ARiMR.

² Różnica pomiędzy górnym limitem oprocentowania, określanym jako pochodna stopy redyskontowej NBP (1,3 lub 1,5), a oprocentowaniem płaconym przez rolników.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR oraz danych NBP.

PODSUMOWANIE

Interwencjonizm kredytowy powinien być rozpatrywany nie tylko przez pryzmat jego funkcji alokacyjnej i proefektywnościowej w rolnictwie, ale przede wszystkim w kontekście zawodności rynku kredytowego (finansowego). Ogólnie ujmując chodzi o otwarcie możliwości uczestnictwa na rynku kredytowym jednostek dyskryminowanych w rozmaity sposób, przykładowo postrzeganych przez pośredników finansowych jako nadmiernie ryzykownych (niskie dochody, mała „przejrzystość” informacyjna). W tym kontekście polityka ta zmierzać winna do łagodzenia szeregu niedoskonałości rynku finansowego, takich jak: asymetria informacji, ryzyko oportunistyczne, wysokie koszty transakcyjne itd., to zaś służyć będzie osiągnięciu zakładanych celów alokacyjnych i efektywnościowych w rolnictwie (poprawa sytuacji dochodowej gospodarstw, restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa itd.). Natomiast wadliwie zaprojektowana i wdrażana interwencja, może generować wysokie wydatki budżetowe oraz pogłębiać nierówności w sferze podziału. Ponadto może także powodować określone zakłócenia na rynku kredytów rolnych oraz w relacjach kredytowych rolników z bankami (problem zmienności kredytu, efekt wypierania, nadmierne uzależnienie banków i rolników od subsydiów).

Badania empiryczne pozwoliły na częściowe potwierdzenie występowania niektórych z wymienionych problemów w warunkach polityki kredytowej realizowanej w naszym kraju. W przypadku innych, takich jak racjonowanie kredytów, nie dostarczyły dowodów, iż takie praktyki banków są powodowane przez istnienie kredytów preferencyjnych.

W świetle krytyki makroekonomicznych efektów interwencjonizmu kredytowego [Swinen, Gow 1999] należy uznać, iż optymalnym rozwiązaniem byłoby prowadzenie polityki subsydiowanych kredytów do momentu usunięcia lub złagodzenia niesprawności rynku finansowego w rolnictwie i osiągnięcia określonego poziomu rozwoju rynków pokrewnych (ryнку nieruchomości rolnych, ubezpieczeń itd.). Bardzo ważne znaczenie ma w tym aspekcie reformowanie prawa w kierunku tworzenia efektywnych mechanizmów ochrony interesów kredytodawców, w szczególności uproszczenie procedur ustanawiania zabezpieczeń i egzekucji praw z nimi związanych. Pożądane jest także wdrażanie rozwiązań, które pozwoliłyby na uelastycznienie procedur kredytowych oraz obniżenie kosztów transakcyjnych i kosztów zabezpieczeń kredytowych, co jest szczególnie istotne dla drobnych producentów rolnych [Kulawik 2001, s. 13].

Kluczowe znaczenie ma także tworzenie silnych i trwałych powiązań pomiędzy gospodarstwami rolnymi a bankami. Jest to także warunek powodzenia prowadzonej polityki interwencjonizmu kredytowego. Długotrwałe, oparte na wzajemnym zaufaniu, relacje pomiędzy rolnikami i bankami pozwalają na zmniejszenie asymetrii informacyjnej i ryzyka oportunistycznych zachowań kredytobiorców, a przez to łagodzenie wymagań banków co do zabezpieczeń. W efekcie sprzyja to także poprawie efektywności polityki subsydiowanych kredytów, m.in. na skutek ich lepszej alokacji w sektorze rolnym oraz zmniejszenia kosztów transakcyjnych związanych z ich udzielaniem.

LITERATURA

- Adams D.W. 1995: *From Agricultural Credit To Rural Finance*, „Quarterly Journal of International Agriculture”, Vol. 34, s. 109-120.
- Czyżewski A. 2000: *Środki budżetowe na realizację polityki żywnościowej Polski w latach 1996-2000*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. II, z. 4, s. 63-69.
- Daniłowska A. 2001: *Formy interwencji na rynku kredytów rolnych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. 1, s. 179-183.
- Franc-Dąbrowska J. 2010: *Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarowania zyskiem w przedsiębiorstwach rolniczych*, Wyd. SGGW, Warszawa
- Gonzalez-Vega C. 1977: *Interest Rate Restrictions and Income Distribution*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 59, no. 5, s. 973-976;
- Józwiak W. 2001: *Assessment of Preferential Crediting Effects in Farms of Physical Persons*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, Suplement.
- Kata R. 2010: *Znaczenie banków lokalnych w dostępie rolników do kredytów bankowych*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G”, t. 97, z. 4, s. 95-104.
- Kulawik J. 1999a: *Instrumenty polityki finansowej w sektorze żywnościowym*, IERiGŻ, Warszawa.
- Kulawik J. 1999b: *Preferencje kredytowe w agrobiznesie w opiniach banków*, „Bank i Kredyt”, nr 5, s. 49-56.
- Kulawik J. 2000: *Ograniczenia kredytowe w rolnictwie w rolnictwie. Rodzaje, skutki i możliwości złagodzenia*, „Bank i Kredyt”, nr 9, s. 31-42.
- Kulawik J. 2001: *Instrumenty interwencjonizmu kredytowego*, „Bank i Kredyt”, nr 6, s. 4-14.
- Petrick M. 2004: *Credit Rationing of Polish Farm Households. A Theoretical and Empirical Analysis*, „IAMO”, vol. 26, Halle.
- Przygodzka R. 2006: *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

- Sprawozdanie z działalności ARiMR za 2009 rok*, ARiMR, Warszawa 2010.
- Swinnen J.F.M., Gow H.R. 1999: *Agricultural Credit Problems and Policies During the Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe*, „Food Policy”, vol. 24, s. 21-47.
- Van Horne J.C., 1994: *Financial Market Rates and Flows, Fourth Edition*. Prentice Hall International INC, New Jersey.
- Zawojcka A., 2008: *Uwarunkowania i kanały finansowania rolnictwa w Polsce*, „ZN SGGW Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 65, s. 95-108.

Ryszard Kata

GOVERNMENT INTERVENTION IN AGRICULTURAL CREDIT MARKET
AND THE PROBLEM OF FARMERS' ACCESS TO BANK CREDIT

Summary

Government intervention in agricultural credit market for many years is the subject of reviews and assessments, which to justify this policy or conversely show its low efficiency in achieving its macro-and microeconomic objectives. The paper presents some theoretical and empirical arguments, that relate to the assessment of the credit intervention in agriculture, from the perspective of its impact on removing barriers to access to bank loans for farmers.

Adres do korespondencji:
dr inż. Ryszard Kata
Uniwersytet Rzeszowski
Wydział Ekonomii, Zakład Finansów
ul. M. Œwiklińskiej 2
35-601 Rzeszów
tel. 17 872 16 85
e-mail: rdkata@univ.rzeszow.pl