

Alina Daniłowska

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW

Instytucjonalno-prawne uwarunkowania rozwoju rynku kredytów rolniczych w Polsce w okresie transformacji systemowej

Wstęp

Celem opracowania jest zbadanie i scharakteryzowanie zmian instytucjonalno-prawnych, które miały miejsce w gospodarce w pierwszej dekadzie transformacji systemowej i które wpłynęły na kształt i kierunek rozwoju rynku kredytu rolniczego. Ma to pozwolić na odpowiedź na pytanie, czy obudowa instytucjonalno-prawna sprzyjała rozwojowi tego rynku czy wręcz przeciwnie.

Analizę uwarunkowań rozwoju rynku kredytów w pierwszej dekadzie gospodarki rynkowej zapoczątkuje krótka charakterystyka stanu wyjściowego tj. instytucji działających po stronie podaży kredytu rolniczego, podmiotów zgłaszających nań popyt i prawa bankowego w latach 80. Następnie zostaną omówione najistotniejsze uregulowania prawne rynku kredytów w nowych warunkach, ich zmiany oraz konsekwencje dla rynku. Kolejna część jest poświęcona jest obudowie instytucjonalnej rynku, ocenie stopnia jej rozwoju, kształtu, zadań i przydatności poszczególnych instytucji. W podsumowaniu przedstawiono wnioski z analizy i podjęto próbę określenia tendencji na tym rynku.

Materiały do analizy to akty prawne wprowadzające nowe reguły funkcjonowania rynku kredytów, sprawozdania z działalności ARiMR, syntezy dotyczące sytuacji banków dokonywane przez NBP, dane GUS, informacje z gospodarstw chłopskich objętych badaniami IERiGŻ, wyniki badań własnych i literatura przedmiotu.

Stan wyjściowy

Podaż kredytu

W okresie gospodarki socjalistycznej podstawowym źródłem kredytu dla gospodarstw chłopskich były banki spółdzielcze. Miały one prawny monopol na obsługę rolników indywidualnych na podstawie ustawy Prawo bankowe

z 1975 r. Powołany tą ustawą do życia Bank Gospodarki Żywnościowej pełnił wobec banków spółdzielczych funkcję centrali finansowej, organizacyjnej i rewizyjnej. W 1989 r. liczba banków spółdzielczych wynosiła 1662¹. Banki te były spółdzielniami głównie z nazwy, bo w praktyce pozostawały podobnie jak większość spółdzielni w Polsce przedsiębiorstwami państwowymi [Wyczański P.; Gołajewska M. 1996]. Warunki udzielania kredytów (stopa procentowa, prowizje, preferencje) były szczegółowo regulowane przez prawo (zarządzenia Prezesa NBP²). Kredyty były udzielane na stały procent. Stopy procentowe zmieniano stosunkowo rzadko, a nowe stawki dotyczyły nowo udzielanych kredytów. Oprocentowanie kredytów produkcyjnych w okresie 1956–1988 było jednocyfrowe. W warunkach dwucyfrowej inflacji oznaczało to, że realna stopa procentowa była ujemna. Dopiero w 1988 r. wprowadzono zmienną stopę procentową od nowo udzielanych kredytów³. Od udzielanych kredytów banki mogły pobierać prowizję. Kredyty preferencyjne były z niej zwolnione. Należy jednak podkreślić, że banki stosunkowo rzadko korzystały z tej możliwości zwiększenia przychodu. Kredyt ze swej natury jest finansowaniem zwrotnym, jednak praktyka w tym względzie była różna. W latach 70-tych system umorzeń kredytów był rozbudowany, co nadawało im charakter dotacji. Na początku lat 80. w ramach prób zreformowania gospodarki zrezygnowano z umorzeń kredytów⁴. Nadal jednak dominowało w literaturze przedmiotu i aktach prawnych podejście do kredytu jako „pomocy kredytowej”. W tym okresie zaczęto wskazywać potrzebę dopasowania pomocy kredytowej do sytuacji finansowej kredytobiorcy. W ustawie z 1982 r. Prawo bankowe pojawiło się pojęcie zdolności kredytowej, chociaż jej definicję zawierała dopiero następna ustawa z 1989 r. Dopóki banki zajmowały się wykonaniem narzuconego ogólnie planu kredytowego i ich celem nie była maksymalizacja zysku, dopóty nie przywiązywały istotnej roli do zabezpieczenia zwrotności kredytu. Dominującą w latach 80. formą zabezpieczeń kredytów, o ile je stosowano, było poręczenie. Inne formy, np. hipoteka, występowały sporadycznie.

W okresie gospodarki socjalistycznej istniały pewne formalne ograniczenia w dostępie rolników indywidualnych do kredytu bankowego mające źródło w obowiązującej ideologii, np. zakaz udzielania kredytów ogólnobrotowych producentom rolnym, którzy nie zbywali produktów w jednostkach gospodarki uspołecznionej. Znając praktykę funkcjonowania gospodarki można wątpić, czy miały jakikolwiek realny wpływ na dostęp do kredytu, gdyż przepisy moż-

¹Rocznik Statystyczny GUS 1990, s. 135.

²Do 1982 r. przez Ministra Finansów.

³Zarządzenie Prezesa NBP regulujące tę zmianę dotyczyło też umów kredytowych zawartych przed wprowadzeniem tego zarządzenia, o ile w umowie kredytowej została zastrzeżona możliwość zmiany odsetek od kredytu.

⁴Wyjątkiem były kredyty na zakup rozplodników.

na było w sposób łatwy po prostu ominąć, tak jak czyniono to w innych przypadkach⁵.

Można przyjąć, że w bankowości spółdzielczej występowały takie zjawiska i procesy, jakie miały miejsce w całym systemie bankowym. Wyczański i Gołajewska charakteryzując sytuację w bankach przed okresem transformacji wymieniają takie cechy, jak: brak konkurencji i dbałości o klienta, co wynikało z ograniczonej liczby banków oraz ich specjalizacji, brak przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie systemu bankowego, niska efektywność i brak bodźców do jej podnoszenia, brak zainteresowania oferowaniem nowych produktów i usług przez banki, przeważnie niskie kwalifikacje pracowników bankowych oraz niski prestiż zawodu [Wyczański P.; Gołajewska M. 1996]. Cechy te były balastem, z którym sektor bankowy, a w tym i spółdzielczy wszedł w okres transformacji systemowej, a jego przewyciężenie stało się wyzwaniem, któremu, jak pokazała rzeczywistość, wiele banków nie sprostało.

Oprócz kredytu bankowego do 1983 r. pewną rolę odgrywał też kredyt pozabankowy udzielany przez cukrownie, spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu, spółdzielnie mleczarskie i PZGS-SCh⁶. Nieprzerwanie funkcjonował też kredyt prywatny mający charakter drobnych pożyczek sąsiedzkich lub rodzinnych. Gospodarstwa, których członkowie pracowali w uspołecznionych zakładach pracy, mogły korzystać z drobnych pożyczek udzielanych przez kasy zapomogowo-pożyczkowe.

Omówione pokrótce cechy rynku kredytu rolniczego charakteryzują go od strony podaży.

Popyt na kredyt

Po stronie popytu na kredyt rolniczy występowało około 2 mln gospodarstw indywidualnych⁷. Ich uczestnictwo w rynku kredytów rolniczych oceniane faktem zadłużenia bankowego zmieniało się w czasie. O ile pod koniec lat siedemdziesiątych zadłużonych było około 40% gospodarstw indywidualnych [Biernacka 1981], to pod koniec lat osiemdziesiątych tylko około 26% [Hybel 1990]. Czynnikiem determinującym popyt na jakiegokolwiek dobro jest cena. Popyt jest funkcją ceny, w przypadku kredytu jest nią procent. W praktyce w stosunkach kredytowych wygodniej jest posługiwać się jego relacją do

⁵Np. wysokość emerytur rolniczych była między innymi warunkowana wartością sprzedaży produktów do uspołecznionych punktów skupu, toteż zdarzały się przypadki, że sąsiedzi lub rodzina zbywali produkty na konto rolnika planującego przejść na emeryturę.

⁶W 1982 r. Rada Ministrów zniosła tę możliwość [Stefański 1989].

⁷Na czerwiec 1989 r. 2143 tys. gospodarstw.

wielkości udzielonego kapitału w skali roku, czyli stopą procentową. W gospodarce socjalistycznej realna stopa procentowa była często ujemna lub zbliżona do zera. W tej sytuacji nie była ona czynnikiem ograniczającym popyt na kredyt, a wręcz przeciwnie. Taka sytuacja zachęca do zaciągania kredytów. Toteż ograniczenia popytu wynikały raczej z czynników takich jak negatywne doświadczenia wsi w zakresie korzystania z kredytów w okresie międzywojennym oraz obawy przed zmianą polityki rolnej, które mogłyby ujemnie wpłynąć na zdolność do spłaty kredytu. Pewnym czynnikiem była też ograniczona podaż środków rzeczowych – maszyn rolniczych, materiałów budowlanych, środków obrotowych, których to zakupy kredyt by sfinansował. Jeżeli rolnik nie miał możliwości zamiany środków pieniężnych na dobra, nie miał motywacji do ubiegania się o kredyt, nawet przy ujemnej stopie procentowej.

Efektom konfrontacji popytu i podaży kredytów był pewien wolumen zawartych transakcji kredytowych. Najwyższe wypłaty kredytów miały miejsce w drugiej połowie lat 70. W pierwszej połowie następczej dekady spadły i były o kilkadziesiąt procent niższe. Ta sytuacja miała odzwierciedlenie w poziomie i zmianach zadłużenia gospodarstw chłopskich. Poziom zadłużenia bankowego był najwyższy pod koniec lat 70. W latach 80. systematycznie spadał i w 1989 r. był ponad 5 razy niższy niż 10 lat wcześniej. W tym roku relacja zadłużenia gospodarstw indywidualnych z tytułu kredytów obrotowych i inwestycyjnych do wartości ich produkcji towarowej wynosiła 5,7%. Można stwierdzić, że w gospodarce rynkowej rolnictwo weszło z bardzo niskim zadłużeniem bankowym.

Rynek, na którym po stronie popytu działają stosunkowo swobodnie indywidualni konsumenci, lecz po stronie podaży występują centralnie sterowani wytwórcy, prof. Beksiak określa jako jednostronny [Beksiak 2001]⁸. Z przeprowadzonej analizy cech rynku kredytów rolniczych zarówno po stronie popytu, jak i podaży wynika, że to określenie można z powodzeniem zastosować do rynku kredytu rolniczego w tym okresie. Jak stwierdza jego autor, gospodarka socjalistyczna nie zna rynku w znaczeniu, jakie ma on w kapitalizmie [Beksiak 2001]. Wydaje się, że w stosunku do rynku kredytów rolniczych właściwe jest też i to twierdzenie.

⁸ Autor używa tego określenia w stosunku do rynku dóbr konsumpcyjnych w okresie gospodarki socjalistycznej.

Prawne aspekty zmian na rynku kredytów w okresie transformacji

Bankowość była tym działem gospodarki, w którym najwcześniej zaczęto wprowadzać stosunki rynkowe. Już na początku 1989 r. uchwalono i wprowadzono w życie dwie podstawowe regulacje mianowicie: ustawę Prawo bankowe i ustawę o Narodowym Banku Polskim. Ustawy te przyniosły wiele nowych rozwiązań, takich jak utworzenie na bazie oddziałów NBP 9 banków komercyjnych, zniesienie terytorialnego i branżowego ograniczenia zasięgu działania banków, samodzielność w ustalaniu warunków działalności. NBP miał stać się tylko centralnym bankiem państwa, bankiem emisyjnym oraz bankiem banków. Swe funkcje miał realizować posługując się instrumentami pośrednimi i dyskrecjonalnymi. Ponadto, jego zadaniem było tworzenie regulacji systemu bankowego i sprawowanie nadzoru nad ich wdrażaniem i przestrzeganiem. Określono również warunki powstawania banków. Były one dość liberalne. Aby założyć bank, trzeba było dysponować stosunkowo niskim kapitałem (w 1990 r. – 10 mld tzw. starych złotych), projektem statutu, planem działania, pomieszczeniami do prowadzenia działalności i zatrudnić osoby nie karane. Prawo bankowe określiło zakres czynności bankowych, wprowadziło podstawy prawne do ustalania norm i zasad przezorności bankowej, zobowiązywało banki do zachowania tajemnicy bankowej, określało zasady prowadzenia rachunków bankowych i zasady udzielania kredytów.

Konsekwencją tych ustaw dla rynku kredytów, w tym i rolniczych, było wprowadzenie konkurencji. Rolnikom dały one swobodę wyboru instytucji kredytującej, co można określić jako zniesienie przypisania rolnika do banku. Banki uzyskały dostęp do wszystkich kredytobiorców i stopniowo zakres ich samodzielności zwiększał się. Otrzymały prawa do decydowania o przedmiocie swej działalności, wielkości akcji kredytowej, wysokości stóp procentowych. Z ogólnych uregulowań prawnych mających wpływ na sytuację we wszystkich segmentach rynku kredytowego należy wymienić ustawę o ochronie obrotu gospodarczego, w której przewidziano odpowiedzialność karną za podawanie fałszywych informacji w celu uzyskania kredytu lub gwarancji kredytowej, za działanie na szkodę wierzycieli lub uprzywilejowanie jednych wierzycieli kosztem innych, oraz sankcje za uczestnictwo w „praniu brudnych pieniędzy”. Istotna jest też ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów.

Uregulowania prawne istotne dla rynku kredytów rolniczych

Jednym z podstawowych aktów prawnych o znacznych konsekwencjach dla sektora bankowego i podmiotów gospodarczych była ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych, która uchyliła postanowienia umów kredytowych ustalających oprocentowanie kredytów według stałych i preferencyjnych stawek i dała bankom możliwość zastosowania zmiennych stóp procentowych od zadłużenia nie spłaconego i nie przeterminowanego w dniu 1.01.1990 r. Niespłacone do końca grudnia 1989 r. zadłużenie podmiotów gospodarczych zaczęło rosnąć w tempie kilkudziesięcioprocentowym w skali miesiąca. Wiązało się to z dwucyfrowymi w skali miesiąca stopami procentowymi w pierwszym półroczu 1990 r. Rolnicy indywidualni w stosunkowo małym stopniu, w porównaniu z przedsiębiorstwami, ponieśli negatywne konsekwencje zmiany oprocentowania zadłużenia. Większym problemem były wysokie stopy procentowe od nowo udzielanych kredytów. Czyniły one kredyt bardzo droгим. W związku z tym pojawił się problem dostępności kredytu dla producentów rolnych. Był to problem tym bardziej palący, że zbliżała się pora zasiewów, a więc okres zwiększonego zapotrzebowania na środki obrotowe. Dodatkowo już w pierwszych miesiącach roku pojawiły się niepokojące sygnały o trudnościach ze zbytem produktów rolnych i rozwieraniu się nożyc cen. Aby ułatwić rolnikom dostęp do kredytu na zakup najpotrzebniejszych środków obrotowych, już w kwietniu 1990 r. wprowadzono drogą Rozporządzenia Rady Ministrów kredyty preferencyjne na wdrażanie postępu biologicznego, zakup środków obrotowych i zakup ziemi. Działanie te miało mieć charakter interwencji jednorazowej, jednak, jak pokazała praktyka w następnych latach, corocznie sięgano do tego instrumentu. Kredyty preferencyjne regulowane tymi rozporządzeniami popularnie nazywano „wiosennymi”, prawdopodobnie w związku z terminami pojawiania się rozporządzeń. Stopniowo rozszerzano zakres przedmiotowy tych kredytów głównie o cele inwestycyjne, np. w 1991 r. dodano punkt o nakładach inwestycyjnych na przystosowanie gospodarstw rolniczych do produkcji żywności metodami ekologicznymi, w 1992 r. dopuszczono kredytowanie ciągników i trwałych nasadzeń. Warunki tych kredytów, głównie stopa procentowa, były zdecydowanie korzystniejsze od rynkowych. Stopy procentowe dla rolników i banków były powiązane ze stopą kredytu refinansowego.

Oprócz pomocy kredytowej opartej na rozporządzeniach Rady Ministrów wprowadzano dodatkową interwencję. W 1991 r. objęto nią zakup nawozów i środków ochrony roślin, a w roku następnym do kredytu preferencyjnego sięgnięto, by złagodzić skutki suszy (tzw. kredyty suszowe). Od strony organizacyjnej istniała pewna niespójność. Projekty rozporządzeń były przygotowywa-

ne przez Ministerstwo Rolnictwa, natomiast stroną organizacyjną i finansową zajmowało się Ministerstwo Finansów, które zawierało umowy z bankami. Środki na finansowanie dopłat były określane w corocznych ustawach budżetowych, oprócz kredytu suszowego, którego finansowanie pochodziło ze środków Funduszu Oddłużenia i Restrukturyzacji Rolnictwa. W 1994 r. na krótko sprawy organizacyjne i finansowe znalazły się w gestii Ministerstwa Rolnictwa, które następnie przekazało je nowo powstałej ARiMR.

W 1994 r. zaczęła funkcjonować ARiMR. W zakresie jej kompetencji znalazły się kredyty inwestycyjne. Kompleksowo problem preferencyjnych kredytów obrotowych uregulowano w 1995 r. ustawą o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych. Od strony organizacyjnej dopłatami z tytułu tych kredytów zajmuje się ARiMR⁹.

Kształtowanie się obudowy instytucjonalnej rynku kredytów rolniczych

Banki

Podstawowymi instytucjami na rynku kredytów rolniczych w Polsce są banki. Banki są pośrednikami finansowymi. Usprawniają przepływ środków finansowych od podmiotów dysponujących okresowymi ich nadwyżkami do podmiotów odczuwających ich deficyt.

Na rynku kredytów rolniczych działają dwa rodzaje banków – banki spółdzielcze i banki komercyjne. Ich cele, zakres działania i stopień zaangażowania na tym rynku są różne.

Banki spółdzielcze

Dla banków spółdzielczych ustawa z 1989 r. Prawo bankowe przyniosła zniesienie ograniczenia terytorialnego i podmiotowego zasięgu działania. Banki te mogły odtąd obsługiwać podmioty spoza określonego dotychczas rejonu działania, podmioty z różnych branż oraz jak dotychczas również osoby fizyczne. Pełną samodzielność, a praktycznie status banku uniwersalnego otrzymały banki spółdzielcze wraz z nową ustawy o spółdzielczości, gdy BGŻ przestał pełnić funkcję obligatoryjnego związku centralnego banków spółdzielczych, w tym rewizyjną. Część banków spółdzielczych pozostała zrzeszona z BGŻ, część weszła w skład zrzeszeń z powstałymi na mocy prawa bankowego trzema

⁹Umowa z 14 marca 1995 między MRiRW a ARiMR w sprawie dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze.

innymi bankami: Bankiem Unii Gospodarczej w Warszawie, Gospodarczym Bankiem Południowo-Zachodnim we Wrocławiu i Gospodarczym Bankiem Wielkopolskim w Poznaniu. W związku z przekształceniami struktury organizacyjnej banki spółdzielcze nie były objęte praktycznie żadnym nadzorem. Dopiero we wrześniu 1992 r. pracownicy okręgowych oddziałów NBP zaczęli monitorować banki spółdzielcze [Śleszyńska-Charewicz E. 1994]. Było to działanie spóźnione, bo sytuacja w wielu z nich była już zbyt zła, aby można było podjąć skuteczne działania naprawcze i wiele banków w tym okresie upadło (tab. 1).

Tabela 1

Zmiany w liczbie banków spółdzielczych w latach 1990–2001

Wyszczególnienie	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	IX 2002
Liczba banków spółdzielczych (na koniec roku)	1664	1653	1612	1510	1394	1295	1189	781	680	642	606
Liczba bankructw		10	23	57	30*	6	4	0	0	1	
Liczba likwidacji		0	5	9	12	15	6	1			
Liczba przejęć								1	2	2	
Liczba fuzji		0	13	37	74	78	96	406	99	35	36
Liczba wznowień działalności		0	0	1	0	0	0	0	0	0	
Liczba zmniejszeń		10	41	102	116	99	106	408	101	38	36

* W stosunku do dwóch banków proces upadłości został zatrzymany i dlatego w tym roku liczba bankructw była niższa.

Źródło: Śleszyńska-Charewicz E., Bezpieczeństwo funkcjonowania banków spółdzielczych w świetle procesu restrukturyzacji sektora bankowości spółdzielczej, Sytuacja finansowa banków w 1999, 2000, 2001 r., IX 2002, Syntezy, Narodowy Bank Polski, Główny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Warszawa kwiecień 2000, 2001, 2002 r., luty 2003.

Pojawiła się pilna potrzeba podjęcia radykalnych działań restrukturyzacyjnych tego sektora. Miała to zapewnić zmiana modelu funkcjonowania spółdzielczości bankowej zapoczątkowana ustawą z 24 czerwca 1994 r. o restruktu-

ryzacji banków spółdzielczych i BGŻ. Na jej podstawie powstała trójszczeblowa struktura sektora spółdzielczego w bankowości, składająca się z banku krajowego, dziewięciu banków regionalnych i zrzeszonych w nich banków spółdzielczych. Jednocześnie nadal mogły funkcjonować już istniejące zrzeszenia. Jedno z nich skupione wokół Gospodarczego Banku Wielkopolski weszło do nowo powstałej struktury, pozostałe dwa znalazły się poza nią. W wyniku podjętych działań proces upadłości banków spółdzielczych został zatrzymany. W drugiej połowie lat 90. pojawiło się zjawisko łączenia banków (tab. 1). Jego tempo uległo ogromnemu przyspieszeniu na skutek uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski, która określiła jego minimalną wysokość na 300 mln euro¹⁰. Pierwotny termin – koniec 1999 r. – był nierealny i uległ przesunięciu na 2001 r. Próg ten osiągnęły wszystkie banki, chociaż nieliczne z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Na osiągnięcie następnego progu kapitałowego w wysokości 500 mln euro banki spółdzielcze mają czas do końca 2005 r. Nadzór, restrukturyzacja, szkolenia pracowników, wreszcie zdobycie doświadczenia działania w nowych warunkach zaowocowały znaczną poprawą sytuacji finansowo-ekonomicznej banków spółdzielczych w porównaniu z początkiem dekady i w porównaniu z bankami komercyjnymi (tab. 2). Należy podkreślić, że banki spółdzielcze rozszerzają i unowocześniają swoją ofertę produktów, tak aby odpowiadała ona oczekiwaniom klientów i nie odbiegała od oferty banków komercyjnych. Zmniejszenie liczby banków nie oznacza pogorszenia dostępu klientów do usług, a wręcz przeciwnie. Liczba oddziałów i placówek bankowych banków spółdzielczych wzrosła z 1136 w 1996 r. do 2409 we wrześniu 2002 r. Placówki i oddziały należące do banków spółdzielczych stanowią 19,5% wszystkich placówek i oddziałów bankowych.

Kilkuletnia praktyka wdrażania i funkcjonowania ustawy restrukturyzacyjnej pokazała, że powstałe banki regionalne w praktyce stały się konkurentami banków spółdzielczych i BGŻ. Pojawiła się potrzeba zmian struktury w kierunku powstania efektywniejszych i lepiej przystosowanych do potrzeb rynku zrzeszeń banków spółdzielczych. Ustawa z 1994 r. została zastąpiona ustawą z 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, która przyniosła nowe rozwiązania organizacyjno-prawne. Najważniejsze z nich to dwuszczeblowa struktura organizacyjna,

¹⁰Uchwała Komisji Nadzoru Bankowego z 5 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia banków spółdzielczych w kapitał założycielski, Dziennik Urzędowy NBP nr 19/1998, poz. 44.

Tabela 2

Wybrane wskaźniki charakteryzujące sytuację ekonomiczno-finansową banków spółdzielczych w okresie restrukturyzacji sektora bankowości spółdzielczej w Polsce

Lata	Rentowność netto (%)		Stopa zwrotu z kapitału (ROE) (%)		Stopa zwrotu z aktywów (ROA) (%)		Zysk na jednego zatrudnionego (tys. zł)*		Przeciętny współczynnik wypłacalności (%)	
	BS	BK	BS	BK	BS	BK	BS	BK	BS	BK
1995	5,6	12,3	27,8	37,6	1,2	1,9	7,6	32,8	8,4	11,5
1999	9,1	4,2	17,3	12,1	1,4	0,85	8,3	20,6	12,8	13,2
2000	9,8	3,4	20,7	13,4	1,7	0,95	11,8	26,1	12,8	12,9
2001	8,9	1,9	17,7	11,7	1,5	0,93	12,2	30,4	13,9	15,0

*dane dla 1996 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Sytuacja finansowa banków w 2001 r., Synteza, NBP, GINB, Warszawa 2002.

składająca się z banku zrzeszającego i banków spółdzielczych, swoboda wyboru banku zrzeszającego oraz możliwość łączenia się banków regionalnych i zrzeszających. W sektorze bankowości spółdzielczej znów zaczęły się intensywne zmiany. W rezultacie ukształtowały się trzy grupy finansowe: Bank Polskiej Spółdzielczości wraz z 369 BS, Gospodarczy Bank Wielkopolski z 157 BS i Mazowiecki Bank Regionalny ze 78 BS. Dwa banki spółdzielcze, które spełniają wymogi kapitałowe stawiane bankom samodzielnym, pozostają poza zrzeszeniami¹¹.

Banki komercyjne

Powstanie gospodarki rynkowej zaowocowało w pierwszym okresie masowym zakładaniem banków. Tylko w samym 1990 r. rozpoczęło działalność 40 nowych banków a w roku następnym 17. W szczytowym 1993 r. funkcjonowało 87 banków. Po okresie zakładania banków nastąpił proces ich łączeń. W jego wyniku i na skutek innych przyczyn liczba banków spadła do 63 (IX 2003). Banki komercyjne (i wyodrębniona z NBP dziewiątka banków i nowo powstałe) koncentrowały się głównie na budowie i umacnianiu swej pozycji w miastach, a nie na obszarach wiejskich zamieszkałych przez uboższych klientów. Stopniowo, głównie poprzez system kredytów preferencyjnych, część banków komercyjnych włączyła się w kredytowanie rolników. Już w 1992 r. kilka banków komercyjnych podpisało umowy z FRiOR na udzielanie kredytów preferencyjnych. Kilkanaście banków komercyjnych udzielało też prefe-

¹¹Stan na 30.06.2002 [Raport o sektorze banków spółdzielczych w Polsce 2002].

rencyjnych kredytów obrotowych na podstawie umów z Ministerstwem Finansów. W 1994 r. kilkanaście banków, w tym największe wyodrębnione z NBP, podpisało umowy z ARiMR w sprawie udzielania inwestycyjnych kredytów preferencyjnych. Oprócz kredytów preferencyjnych banki te oferowały¹² też i kredyty komercyjne. Po okresie tworzenia placówek w miastach przyszedł czas na tworzenie nowych w mniejszych miejscowościach. Udział banków komercyjnych (bez regionalnych i zrzeszeniowych) w kredytowaniu rolników systematycznie rósł. W 2001 r. udzieliły one co prawda tylko około 7% ilości kredytów udzielonych rolnikom indywidualnym przez sektor bankowy, ale na nie przypada prawie 18% zadłużenia rolników indywidualnych. Na sektor spółdzielczy bankowości przypadało odpowiednio 93% ilości kredytów i 82% wartości zadłużenia. Udział samych banków spółdzielczych to 90,6% ilości kredytów i 54,6% zadłużenia. Z danych tych wynika, że na rynku kredytów rolniczych istniała dość silna konkurencja między bankami komercyjnymi, bankami spółdzielczymi i bankami zrzeszającymi. Z analiz sprawozdań ARiMR wynika, że banki komercyjne, głównie z przewagą kapitału obcego, udzielały kredytów o wyższej wartości, co może sugerować, że obsługiwały bogatszych rolników i przejawiały większą aktywność na rynku kredytów inwestycyjnych (87% zadłużenia w tych bankach to zadłużenie długoterminowe). Można przypuszczać, że zaobserwowane zjawiska wystąpiły w 2002 r. i będą występowały w następnych latach.

Agendy rządowe

Okres tworzenia gospodarki rynkowej jest procesem niezwykle złożonym, długotrwałym, nie mającym precedensu. W trakcie jego realizacji na wiele stałych problemów, z którymi borykają się kraje nawet najwyżej rozwinięte, np. bezrobociem, nakładają się specyficzne, wynikające z braku tradycji gospodarki rynkowej i niższego poziomu rozwoju gospodarczego. W Polsce jako jedną z podstawowych metod rozwiązywania problemów przyjęto tworzenie agend rządowych. W sektorze rolnictwa jest ich 3 – AWRSP, ARR i ARiMR. W obszarze kredytu rolnego problemy pojawiły się już na samym początku okresu transformacji. Mimo że rolnictwo weszło w gospodarkę rynkową ze stosunkowo małym zadłużeniem, to jednak już w 1991 r. o problemie zadłużenia rolnictwa zaczęło być głośno. Zadłużenie wsi stało się problemem pierwszoplanowym. Wynikało to z kilku przyczyn. Ta wydawałoby się podstawowa, to znaczy sama skala i zakres zadłużenia, nie była najważniejsza. Odsetek zadłu-

¹²I nadal oferują.

zonych rolników był stosunkowo niewielki – kilkunastoprocentowy¹³. Problem utraty płynności finansowej wystąpił u około 1% gospodarstw, a tylko wobec 2850 rolników banki podjęły egzekucję zobowiązań. Tak więc skala zjawiska nie była duża. Jednak było to zjawisko nowe, niespotykane od kilkadziesiąt lat w Polsce, chociaż będące czymś zwykłym w gospodarce rynkowej. Na to nałożyły się ogólne niekorzystne warunki kredytowania, tj. głównie wysoka stopa procentowa. Nawet oprocentowanie kredytów preferencyjnych, mimo że było dużo niższe od rynkowego, w kontekście ogromnego spadku dochodów i trudności ze zbytem produktów rolnych była odbierana negatywnie. Toteż antidotum na te problemy, mającym pozory rozwiązania kompleksowego, było powołanie w czerwcu 1992 r. Funduszu Oddłużenia i Restrukturyzacji Rolnictwa¹⁴. Jego celem miało być udzielanie kredytów, pożyczek i pomocy w spłacie odsetek od kredytów udzielonych ze środków bankowych, sfinansowanie skutków odroczeń spłaty rat kapitału i odsetek od kredytów, konwersji zadłużenia oraz zaniechania postępowania egzekucyjnego wobec kredytobiorców, dofinansowywanie szczególnie ważnych przedsięwzięć. Fundusz nie miał osobowości prawnej, działał za pośrednictwem banków na podstawie zawartych z nimi umów. Banki udzielały kredytów ze środków funduszu, w jego imieniu i za tę usługę pobierały prowizję. Już niespełna po roku funkcjonowania działanie funduszu zostało poddane ostrej krytyce przez Sejm, NIK i organizacje rolnicze. W lipcu 1993 r. jego działalność została zawieszona. We wrześniu fundusz wznowił ją i funkcjonował do powołania w grudniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁵.

Zasadniczym celem powołania ARiMR było utworzenie systemu instytucjonalnego wspierania inwestycji produkcyjnych w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa oraz inwestycji w szeroko rozumianej infrastrukturze wsi, przedsięwzięć w zakresie oświaty, doradztwa oraz informacji, poprawy struktury agrarnej przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy i usługach na rzecz rolnictwa. Agencja realizuje swe zadania głównie poprzez dopłaty do oprocentowania kredytów, udzielanie gwarancji i poręczeń bankowych, udział w finansowaniu. Działalność agencji oparta jest głównie na środkach z budżetu państwa. W okresie funkcjonowania Agencji z kredytów inwestycyjnych skorzystało około 10% rolników indywidualnych. Dodatkowo

¹³Z badań ankietowych IERiGŻ wynika, że zadłużonych na dzień 30.06.1996 r. było około 13, 3% gospodarstw [Ostrowski 1993].

¹⁴Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 czerwca 1992 r. w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa; DzU Nr 49, 1992 r., poz. 222.

¹⁵Ustawa z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; DzU Nr 1, 1994, poz. 2.

20–25% rolników rokrocznie zaciąga preferencyjne kredyty obrotowe. Zakres zadań Agencji ulega systematycznie rozszerzeniu. W obszarze jej działania znalazły się i rynki hurtowe, i kredyty studenckie, i tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich, i wspieranie działalności doradczej itd. W 1999 r. została też agencją płatniczą. Można to zjawisko ocenić bardzo różnie. Można podkreślać kompleksowość podejścia do problemów wsi. Jednak można też ocenić, że jest to wyraz wzrastającej ingerencji państwa w nie tylko w cały sektor rolniczy, ale znaczą część przemysłu. Jest to też wyłączenie dużego obszaru gospodarki spod wpływu rynku.

Agendą rządową w pewnym stopniu wspierającą kredytem rolników prowadzących działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także nabywców tego mienia jest Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Niepubliczne pozabankowe źródła finansowania

Banki i agendy rządowe są podstawowymi instytucjami na rynku kredytów rolniczych, jednak nie są to instytucje jedyne. Oprócz nich funkcjonuje wiele innych, które udzielają kredytów rolniczych bądź służą pomocą w ich spłacie.

Źródłami kredytu pozabankowego są głównie przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego. Udzielają one współpracującym rolnikom kredytów towarowych lub pieniężnych na sfinansowanie zakupów, przede wszystkim środków obrotowych. Powszechnie tę formę wspierania kooperantów stosują cukrownie i spółdzielnie mleczarskie.

Z pomocą rolnikom udzielaną w formie kredytów preferencyjnych przychodzą też fundacje. Fundacji, w których obszarze zainteresowań leżą problemy rolnictwa i obszarów wiejskich, jest wiele. Te o zasięgu krajowym to Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – Counterpart Fund, Fundusz Współpracy, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Fundacja Wspomagania Wsi. Należy zaznaczyć, że większość ich ofert przeznaczona jest na wspieranie rozwoju infrastruktury i pozarolniczych form aktywności na obszarach wiejskich. Ofertę skierowaną bezpośrednio do rolników miały w 2002 r. tylko Fundusz Współpracy, który utworzył linie kredytowe na zakup maszyn rolniczych, i Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – Counterpart Found oferujący kredyty dla gospodarstw agroturystycznych.

Podsumowanie

W pierwszej dekadzie gospodarki rynkowej stworzono solidne podstawy instytucjonalno-prawne rynku kredytowego w Polsce. Ma to wyraz w niezależnej, silnej pozycji banku centralnego, funkcjonowaniu licznych banków komercyjnych i spółdzielczych, stabilnym, nowoczesnym prawie bankowym wzorowanym na standardach europejskich, systemie zabezpieczeń, rozliczeń i nadzoru. Rynek kredytu rolniczego jest integralną częścią tego rynku. Podlega jego ogólnym tendencjom i uregulowaniom, ale ma swoją niewątpliwą specyfikę. Podstawowymi instytucjami działającymi na tym rynku były i są nadal banki spółdzielcze. Banki te próbują dostosować się do wymogów gospodarki rynkowej i konkurują z innymi, które pojawiły się na rynku. Należy przyznać, że w początkowym okresie transformacji obecność banków spółdzielczych zapewniała rolnikom stały dostęp do podstawowych usług finansowych. Można ocenić, że gdyby nie banki spółdzielcze, to przez kilka pierwszych lat gospodarki rynkowej znaczna część ludności na obszarach wiejskich nie miałaby dostępu do podstawowych usług bankowych, w tym kredytu. Nie tylko odległość byłaby przeszkodą, tę jeszcze można pokonać stosunkowo łatwo. Inne bariery to strategie działania banków komercyjnych, które są zainteresowane tylko określonymi grupami klientów, a należy zauważyć, że rolnicy ze względu na stosunkowo niski poziom dochodów i wielkość przeprowadzanych operacji bankowych nie są atrakcyjną grupą klientów. Wydaje się, że nie należy oczekiwać już znacznego zwiększenia liczby placówek banków spółdzielczych i komercyjnych na obszarach wiejskich. W związku z pozytywnymi zmianami w bankowości spółdzielczej i konkurencji niewątpliwie wzbogaci się jednak oferta i poprawi się jakość usług bankowych.

Instytucją specyficzną dla rynku kredytów rolniczych jest ARiMR. Należy podkreślić, że jej istnienie jest wyrazem ogólnej, widocznej w polityce gospodarczej państwa tendencji do bezpośredniej ingerencji w gospodarkę. Trzeba też jednak przyznać, że rolnictwo jest tą dziedziną gospodarki, w której zakres interwencji nawet w krajach najwyżej rozwiniętych jest wysoki. Niepokój jednak musi budzić skala interwencji na rynku kredytów. 85-procentowy udział zadłużenia z tytułu kredytów preferencyjnych w zadłużeniu bankowym rolników indywidualnych w 2001 r. mówi o skali interwencji. Ta wielkość świadczy o wyłączeniu ważnego sektora gospodarki z oddziaływania rynku kredytowego i wskazuje, że nie spełnia on podstawowej funkcji, jaką jest efektywna alokacja zasobów czynników wytwórczych. Ponadto, ten stopień ingerencji sygnalizuje duże uzależnienie rolników od partii politycznych, które poprzez wpływ na bieżącą politykę gospodarczą mogą preferencje przyznawać bądź zabierać.

Następny problem wynikający ze skali interwencji jest związany z ewentualnym zmniejszeniem czy wręcz zaniechaniem tego typu interwencji. Wszystkie zaangażowane strony będą protestowały przeciw zabraniu czegoś, co było przez długi czas dostępne lub uzasadniało funkcjonowanie. Tymi podmiotami są oczywiście rolnicy, urzędnicy agencji i doradcy ODR. Z interwencji na taką skalę wycofać się jest bardzo trudno. Jednak jej utrzymanie jest kosztowne, a efekty w makroskali dyskusyjne [Kulawik 2001]. Tę świadomość powinni mieć politycy oraz ich doradcy.

Literatura

- BEKSIĄK J., 2001: Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- BIERNACKA H., 1981: Kredyt jako czynnik aktywizujący gospodarstwa indywidualne, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy nr 97, IER, Warszawa.
- HYBEL J., 1990: Rola kredytu w procesie modernizacji gospodarki chłopskiej. [w:] Nowoczesność gospodarowania w rolnictwie chłopskim w Polsce – wyniki badań empirycznych, Konferencja naukowa, listopad 1990, IERiPA SGGW, Warszawa.
- KULAWIK J., 2001, Makro- i mikroekonomiczne przesłanki oraz skutki interwencjonizmu państwowego w sferze kredytowania rolnictwa. Synteza, IERiGŻ, Warszawa 2001.
- OSTROWSKI L., 1993: Rolnicy korzystający z kredytów bankowych w latach 1988–1992 (w świetle ankiety IERiGŻ), Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy nr 333, IERiGŻ, Warszawa.
- STEFAŃSKI M., 1989: Polityka kredytowania indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce, Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa.
- ŚLESZYŃSKA-CHAREWICZ E., 1994: W trosce o banki i ich klientów, Narodowy Bank Polski, centralny bank państwa, Rzeczypospolita Magazyn, Wydanie specjalne na zlecenie NBP, nr 3, luty 1994.
- ŚLESZYŃSKA-CHAREWICZ E., 1999: Bezpieczeństwo funkcjonowania banków spółdzielczych w świetle procesu restrukturyzacji sektora bankowości spółdzielczej, referat zaprezentowany na konferencji nt. „Udział instytucji finansowych w restrukturyzacji rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich”, 26–27 października 1999 r., Warszawa.
- WYCZAŃSKI P., GOŁAJEWSKA M., 1996: Polski system bankowy 1990–1995, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa.
- Bilansowe wyniki finansowe banków w 2001 r. GUS, Warszawa 2002.
- Rocznik Statystyczny GUS, GUS, Warszawa 1990.
- Raport o sektorze banków spółdzielczych w Polsce 2002. Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, Warszawa 2002.
- Sytuacja finansowa banków w 1999, 2000, 2001, IX 2002 r., Syntezy, NBP, GINB Warszawa 2000, 2001, 2002, II 2003.

Wybrane akty prawne

- Ustawa z 12 czerwca 1975 r. Prawo bankowe. DzU Nr 20, 1975 r., poz. 108.
- Ustawa z 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe. DzU Nr 7, 1982 r., poz. 56.
- Ustawa z 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe. DzU Nr 4, 1989 r. poz. 21 z późniejszymi zmianami, tekst jednolity ogłoszony w DzU Nr 72, 1992 r., poz. 359.
- Ustawa z 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim. DzU Nr 4, 1989 r., poz. 22 z późniejszymi zmianami, tekst jednolity ogłoszony w DzU Nr 72, 1992 r., poz. 360.
- Ustawa z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych. DzU Nr 74, 1989 r., poz. 440.
- Ustawa z 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości. DzU Nr 6, 1990 r., poz. 36.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 czerwca 1992 r. w sprawie zasad funkcjonowania oraz źródeł zasilania Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. DzU Nr 49, 1992 r., poz. 222.
- Ustawa z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. DzU Nr 1, 1994 r., poz. 2.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 marca 1994 r. w sprawie szczegółowych kierunków działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji. DzU Nr 47, 1994 r. poz. 191.
- Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz zmianie niektórych ustaw. DzU Nr 80, 1994 r., poz. 369.
- Ustawa z 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego. DzU Nr 126, 1994 r., poz. 615.
- Ustawa z 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych. DzU Nr 13, 1995 r., poz. 60.
- Ustawa z 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. DzU Nr 149, 1996 r., poz. 703.
- Ustawa z 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. DzU Nr 119, 2000 r., poz. 1252.

Institutional and Legal Conditions for Development of Agricultural Credit Market in Poland in the Transformation Period

Abstract

The aim of the article is to make the analysis and characteristics of the changes in institutions and law, which took place in the first decade of the transition and which influenced pattern and direction of development of agricultural credit market. It is necessary to evaluate if the changes had positive or

negative effects on that market. Analysis showed that in the 90-ties the solid and stable base of credit market in Poland was established. The position of the central bank is very strong. The banking law is modern and takes pattern by European standards. Monitoring system is competent. The Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture is a specific institution on agricultural credit market in Poland. It is responsible for intervention on this market. The scale of this intervention is very high. The wrong credit allocation is the main disadvantage of it.