

Podpora zemědělského úvěru na Slovensku a v České republice¹

Karel JANDA* – Martin ČAJKA**

The Support of Agricultural Credit in Slovakia and in the Czech Republic

Abstract

The article is dealing with the development of Slovak agricultural credit during the period of economic transition. The article describes and evaluates the forms and methods of government support of this credit. Both the development of credit and the forms of government support used in Slovakia are compared with their corresponding counterparts in the Czech Republic. The article is dealing with the solution of the problem of old agricultural debt, with agricultural support funds, with government guarantee banks, with commercial agricultural banks and with direct government provision of agricultural loans.

Keywords: *agricultural credit, support funds, agricultural banks*

JEL Classification: P25, Q14

Úvod

Slovenská republika a Česká republika zahájily v první polovině devadesátých let reformy směřující od centrálně plánované ekonomiky k tržní ekonomice ze společného institucionálního rámce. Vzhledem k tomuto společnému základu nebylo nijak překvapující, že valná většina nově vytvářených institucí a ekonomických politik byla velice obdobná i po rozdělení společného státu v roce 1993. S postupem času docházelo ovšem k obdobně očekávatelnému procesu divergence.

* Karel JANDA, Transgas-RWE Group Chair in Economics, Univerzita Karlova, Katedra mikro-ekonomie a matematických metod, Opletalova 26, 110 00 Praha 1; Vysoká škola ekonomická, Katedra bankovníctví a pojišťovnictví, W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika; e-mail: Karel-Janda@seznam.cz

** Martin ČAJKA, Vysoká škola ekonomická, Katedra měnové teorie a politiky, W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika; e-mail: martincajka@centrum.cz

¹ Práce na článku byla podporována Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy grantem MSM 0021620841.

Tato divergence se projevovala jak v rozdílných výsledcích obdobných politik a institucí v obou republikách, tak ve vytváření nových ekonomických politik, přístupů a institucí, které se již v každé z obou republik ubíraly svoji nezávislou cestou. Z hlediska hodnocení úspěšnosti alternativních přístupů k ekonomické politice se tak vytvořila unikátní situace umožňující srovnávat dva různé skutečně realizované scénáře vycházející ze srovnatelné společné základny.

V této práci proto využíváme možnost srovnání slovenského a českého přístupu k podpoře poskytování zemědělského úvěru v období před vstupem obou republik do Evropské unie (EU) v roce 2004. Vzhledem k velice rozpracované a rozvinuté Společné zemědělské politice EU je právě období do konce roku 2003 přirozeným časovým rámcem pro srovnávání stupně divergence a úspěšnosti zemědělské politiky v obou republikách. Od okamžiku vstupu do EU lze totiž opět očekávat významnou konvergenci směrem ke společným politikám. Tato konvergence je ovšem vynucena z vnějšku existencí Společné zemědělské politiky EU.

Cílem této práce je stručně popsat vývoj úvěrování zemědělství a přístupy použité k podpoře zemědělských financí ve Slovenské republice a v České republice. Ve shodě s použitou metodou popisné srovnávací analýzy budou použité postupy a jejich výsledky v obou republikách porovnány a kriticky zhodnoceny.

1. Přehled relevantní literatury

Jak ve slovenské, tak v české ekonomické literatuře dosud chybí práce srovnávající úvěrování zemědělství a jeho podporu v obou republikách. Existující práce se vždy zaměřují jen na situaci v jedné z republik. Určitou výjimkou jsou pouze souhrnné práce zabývající se zemědělskými úvěry ve středoevropských tranzitivních ekonomikách jako celku, jako jsou například J. Swinnen a H. Gow [21] nebo E. Serova a R. Ianbykh [19]. Ovšem tyto souhrnné práce vzhledem ke svému rozsahu a záběru zachycují pouze základní stručné údaje a charakteristiky slovenských a českých systémů podpory zemědělských úvěrů spolu s obdobnými systémy v dalších tranzitivních ekonomikách a nevěnují se jim hlouběji. Všeobecný přehled o zemědělských úvěrech v tranzitivních ekonomikách pak dále podávají sborníky OECD [16; 17], zatímco problematiku zemědělských úvěrových garancí komplexně zpracovává M. Gudger [7].

Základním zdrojem informací o slovenských a českých zemědělských úvěrech jsou každoroční takzvané Zelené zprávy slovenského a českého ministerstva zemědělství, uveřejňované pod názvy *Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v SR* a *Zpráva o stavu zemědělství ČR*. Některé aspekty činnosti českého Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu (PGRLF) jsou zevrubně analyzovány ve zprávách Nejvyššího kontrolního úřadu [14; 15].

Cíle a nástroje slovenské zemědělské politiky včetně otázek financování zemědělství v počátečním přechodovém období analyzuje G. Blaas ve svém článku [2], zatímco komplexní pohled na slovenskou zemědělskou politiku celých devadesátých let podává v článku [1]. Úvěrováním slovenského zemědělství do roku 1999 se podrobně zabývá Z. Chrastinová [8; 9]. Vytváření a počáteční rozvoj systému státních intervencí do slovenského zemědělství v procesu ekonomické transformace analyzuje A. Wolz [25]. Propojení teoretických a empirických pohledů na problematiku slovenských zemědělských úvěrů poskytuje J. Pokrivčák [18], který ve svém článku stručně prezentuje empirické výzkumy týkající se slovenských zemědělských investic, uvádí hlavní opatření slovenské vlády na podporu zemědělských úvěrů a popisuje relevantní problematiku z oblasti teorie kontraktů.

Institucionálními a empirickými problémy spojenými s českými systémy podpory zemědělského úvěru se již od počátku jejich rozvoje zabývají T. Doucha [5], J. Šilar [22], T. Doucha a J. Šilar [6] a K. Janda se svými spoluautory (G. Brookes, F. Donhauser a K. Janda) [3], K. Janda, H. Sklenková a J. Vigner [12], K. Janda a J. Vigner [13]. Obecnými otázkami zemědělských financí a úvěrové infrastruktury a jejich aplikací na české podmínky se zabývá A. Trzeciak-Duval [23]. Teoretickému modelování českého zemědělského úvěrového trhu se věnují K. Janda [10; 11] a L. Čechura [4].

2. Slovenské a české zemědělské úvěry a řešení staré dluhové zátěže

Celkový objem zemědělských úvěrů v obou republikách od roku 1992 do roku 2003 je zachycen v tabulce 1.

Tabulka 1

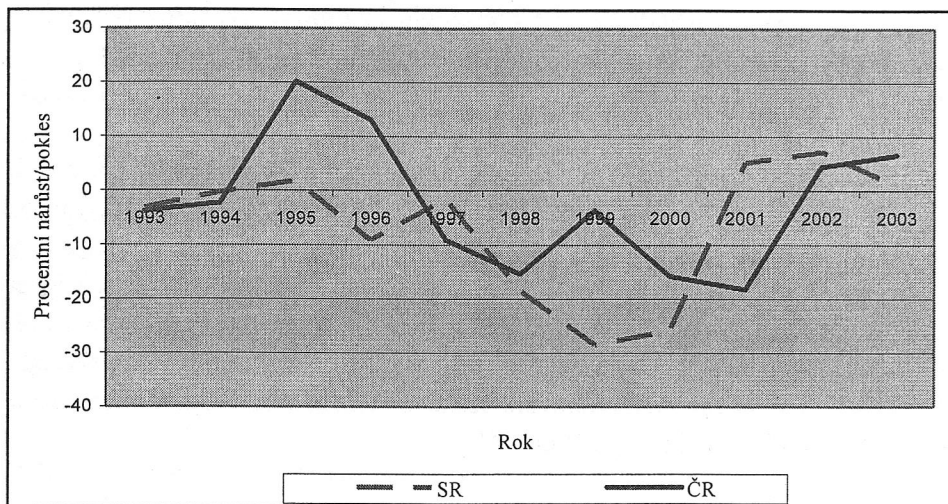
Objem úvěrů ve slovenském a v českém agrárním sektoru

Rok	Úvěry v SR mil. Sk	Úvěry v ČR mil. Kč
1992	13 798	27 386
1993	13 353	26 351
1994	13 317	25 749
1995	13 560	30 942
1996	12 324	34 997
1997	12 137	31 818
1998	9 889	26 912
1999	7 071	25 937
2000	5 239	21 827
2001	5 514	17 840
2002	5 911	18 633
2003	5 962	19 863

Uvedené údaje jsou potom dále zobrazeny z hlediska dynamiky jejich změn v grafu 1. V následujícím odstavci nejprve stručně zhodnotíme celkový vývoj zemědělských úvěrů v obou republikách s ohledem na používané formy jejich státní podpory. Jednotlivým formám státní podpory a jejich vývoji se budeme poté podrobněji věnovat v dalších částech této práce.

Graf 1

Srovnání změn objemu zemědělských úvěrů v ČR a v SR



Pramen: Údaje z tabulky 1.

Z grafu 1 zachycujícího dynamiku poskytování úvěru v obou republikách lze usoudit, že státní podpora zemědělských úvěrů v ČR byla (připustíme-li její byt' částečný vliv na celkový objem poskytnutých zemědělských úvěrů) zřejmě úspěšnější než v SR, neboť vývoj zemědělských úvěrů (charakterizovaný jejich meziročním procentním nárůstem nebo poklesem) byl po většinu sledovaného období v České republice příznivější. Rozdíl ve prospěch české podpůrné politiky je patrný zejména ve dvou obdobích.

Prvním z nich je období 1994 – 1997, tedy období bezprostředně následující po vzniku specifických institucí zabývajících se státní podporou zemědělských úvěrů – v České republice to byl *Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond* (PGRLF), ve Slovenské republice *Štátny podporný fond pôdohospodárstva a poľovníctva* (ŠPFPP). Zatímco v ČR došlo po vzniku tohoto subjektu ke změně trendu v dosavadním vývoji zemědělských úvěrů, v SR dále pokračoval jejich pokles bez ohledu na to, že podpora jejich poskytování byla realizována nejen ŠPFPP, ale také slovenským ministerstvem zemědělství a Slovenskou záruční a rozvojovou bankou (SZRB).

Druhým obdobím, ve kterém lze vysledovat úspěšnější průběh české politiky státní podpory zemědělských úvěrů, je pak období 1997 – 2000. V těchto letech celkový objem úvěrů umístěných do zemědělství klesal jak v ČR, tak v SR, procentní pokles byl však v ČR v průměru přibližně poloviční, a to i v situaci bezprostředně následující po české měnové krizi roku 1997, charakteristické zejména restriktivní měnovou politikou české centrální banky a sníženou ochotou českých bank investovat své finanční prostředky do poskytování úvěrů, zvláště pak úvěrů do méně rentabilních odvětví národního hospodářství. Po roce 2000 však dochází na Slovensku ke stabilizaci objemu zemědělských úvěrů s mírným stálým vzestupným trendem. V České republice naproti tomu v roce 2001 nejprve pokračuje propad v objemu zemědělských úvěrů, který je pak v letech 2002 a 2003 následován mírným růstem.

Z hlediska úvěrové struktury je možné rozlišit tzv. starý blok úvěrů a nově poskytované úvěry. Starý blok úvěrů tvoří jednak tzv. úvěry na trvale se obračející zásoby (TOZ), v zásadě provozní úvěry, které byly zemědělským podnikům poskytnuty před rokem 1990, a dále investiční úvěry (tedy úvěry dlouhodobého charakteru), které byly poskytnuty do roku 1992.

Starý blok úvěrů byl na Slovensku spravovaný Všeobecnou úverovou bankou (VÚB) a Konsolidační bankou Bratislava (KBB). Konsolidační banka při převzetí části starého bloku úvěrů (jedná se o úvěry po splatnosti v celkové výši asi 4 mld Sk) vytvořila jednotný režim splacení v průběhu osmi roků (1992 – 1999), s pravidelnými půlročními splátkami ve výši 1/16 nesplacené jistiny. Rovněž byla stanovena jednotná úroková míra ve výši 13 % p. a., přičemž splacení úroků bylo stanoveno jako čtvrtletní. I přes tuto konsolidaci celková výše jistiny nejen že neklesala, ale dokonce vlivem nesplacených nově naběhlých úrokových plateb rostla. Proto byla v roce 1999 provedena nová restrukturalizace splátkových kalendářů, spočívající v dalším prodloužení splatnosti starého bloku úvěrů. Ve stejném roce pak byly na KBB převedeny i nesplacené úvěry z VÚB (viz dále), takže KBB se stala jediným správcem starého bloku úvěrů.

Starý blok úvěrů spravovaných VÚB byl poměrně obtížně identifikovatelný, protože banka na ně s dlužnickými zemědělskými podniky uzavřela v první polovině devadesátých let nové úvěrové smlouvy, ve kterých byla především nově upravena konstrukce úrokové míry. I tak lze objem těchto úvěrů ve správě VÚB odhadnout na 2,3 mld Sk. Do roku 1999 byl objem dosud nesplacených úvěrových prostředků v držení VÚB tvořen především úvěry, jejichž dlužníky byly méně bonitní zemědělské podniky. Slovenská vláda v roce 1999 realizovala dvě opatření, která měla podpořit splacení těchto úvěrů. Jako první opatření se vláda rozhodla subvencovat úroky splatné ze starého bloku úvěrů, kdy se vycházelo ze zkušenosti předchozích let, ve kterých naběhlé úroky nebyly ve své většině ze

strany dlužníků hrazeny a dále tak zvyšovaly nesplacenou jistinu. Dále pak došlo k převedení celého objemu starého bloku úvěrů (jako součásti většího bloku tzv. klasifikovaných úvěrů) z VÚB na KBB v rámci přípravy slovenského bankovního sektoru na privatizaci (rozhodnutí vlády z 21. 10. 1999).

V České republice byly úvěry na TOZ za nominální hodnotu nejprve odkoupeny od věřitelských bank (většinou v rámci přípravy na jejich privatizaci) a převedeny do Konsolidační banky (České konsolidační agentury). Toto opatření se tedy shoduje se způsobem řešení problematiky úvěrů na TOZ realizovaným na Slovensku. Následně byly takto definované úvěry rozčleněny do dvou kategorií. Ty, jejichž nesplacená výše k 30. 9. 2001 nepřesahovala 380 tisíc Kč, byly zcela odpuštěny (fakticky tak došlo k jejich úhradě státem). U úvěrů přesahujících k témuž datu 380 tisíc Kč bylo odpuštěno 40 % nesplacené jistiny v případě, že zbývající část byla do konce roku 2004 umořena.

Vedle úvěrové zátěže vyplývající z úvěrů na TOZ je činnost velké části zemědělských podnikatelů (zemědělských družstev) omezována restitučními nároky vznášenými vůči nim tzv. oprávněnými osobami – nečleny družstev. Na Slovensku byly tyto restituční nároky vyřešeny v roce 1995 jejich transformací do podílových listů představujících dlouhodobou pohledávku jejich držitele vůči zemědělskému družstvu. Fakticky tak bylo odloženo jejich vypořádání, ke kterému mělo na základě tzv. transformačního zákona dojít nejpozději do roku 1999. Podobné řešení prostřednictvím emise dluhopisů státním Pozemkovým fondem však bylo v České republice odmítnuto nejprve samotnými oprávněnými osobami a poté na jejich návrh také Ústavním soudem. Zatímco na Slovensku byl tedy problém majetkoprávní transformace zemědělských družstev a z toho vyplývajících dlouhodobých závazků agrárního sektoru do určité míry vyřešen, v České republice lze očekávat soudní spory o úhradu již v roce 1999 (podle stejného transformačního zákona) splatných restitučních nároků, jejichž pravděpodobné vyznění ve prospěch oprávněných osob může způsobit dalekosáhlé problémy některým zemědělským družstvům vedoucí až k jejich likvidaci nebo prohlášení konkurzu.

3. Podpůrné fondy

V roce 1993 došlo v České republice k politickému rozhodnutí směřovat rozhodující část podpor do zemědělství prostřednictvím státních garancí a subvencí podporujících běžné komerční úvěry. Tento záměr byl institucionalizován založením Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu koncem roku 1993. Českému PGRLF se podařilo zaujmout pevné místo v systému zemědělské úvěrové infrastruktury a daří se mu uhájit své postavení i po vstupu České republiky do Evropské unie.

Slovenské ministerstvo zemědělství se nechalo inspirovat českou iniciativou a na základě zákona z roku 1994 byl zřízen Štátny podporný fond pôdohospodárstva a potravinárstva. Na obecné úrovni lze konstatovat, že charakterem své činnosti byl blízký obdobnému českému fondu uskutečňujícímu státní podporu zemědělských úvěrů. V jejich vlastní činnosti lze však konstatovat některé rozdíly, které zmíníme v následujících odstavcích.

Na Slovensku vznikla instituce, která měla právní formu státního fondu. Byla tedy zřízena speciálním zákonem a na základě tohoto zákona rovněž provozovala svoji činnost. Můžeme tak konstatovat, že subjekt realizující podporu zemědělských úvěrů měl na Slovensku právní formu obdobnou institucím uskutečňujícím státní politiku a intervenční opatření v jiných sektorech národního hospodářství (stejná právní forma je pro nástroje státních intervenčních politik charakteristická také v České republice, kde se jedná například o Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, Státní fond rozvoje bydlení atd.). V segmentu státní podpory agrárních úvěrů je však situace v České republice jiná. Český podpůrný fond nemá charakter státního fondu, ale instituce vzniklé na základě normy soukromého práva – Obchodního zákoníku, má tedy formu akciové společnosti (kde je akciový kapitál plně vlastněn Ministerstvem zemědělství). Z tohoto uspořádání vyplývají důsledky zejména pro hospodaření fondu s vlastními a cizími prostředky, kdy toto podléhá stejné právní úpravě jako hospodaření jakékoli jiné akciové společnosti; zejména lze v této souvislosti zdůraznit povinnost auditu a zveřejňování účetní závěrky. Z hlediska hospodaření se státními prostředky byla podle kontrolních zpráv českého Nejvyššího kontrolního úřadu z let 1997 a 1999 na Slovensku zvolena vhodnější právní forma subjektu státní podpory zemědělských úvěrů.

Rozdílná mezi českým a slovenským systémem byla také forma poskytované podpory. Podobně jako v České republice (a celé řadě dalších zemí západní Evropy) poskytoval ŠPFPP podporu formou subvencí úrokových sazeb a garancí úvěrů (rovněž v případě slovenského systému státní podpory zemědělských úvěrů se uplatňovala standardní pravidla, jako například garance úvěrů v menší než plné výši úvěrové jistiny, nebo pravidlo tzv. minimálního úrokového zatížení při poskytování úrokových dotací). Nezanedbatelnou část podpory poskytované ŠPFPP však tvořilo přímé poskytování nízko úročených půjček, které český PGRLF neposkytuje.

Odlišnosti mezi českým a slovenským podpůrným fondem lze konstatovat také při analýze zdrojů financování institucí poskytujících státní podporu zemědělským úvěrům. Zatímco v ČR je hlavním a dominantním zdrojem podpůrného fondu rozpočtová kapitola Ministerstva zemědělství, na Slovensku byl ŠPFPP financován z celé řady různých zdrojů. Jednalo se zejména o splácené

jistiny jím poskytovaných půjček, úroky plynoucí z těchto půjček, úvěry přijímané od komerčních bank atd. Podle původního záměru právní úpravy zřizující slovenský podpůrný fond se mělo jednat v první řadě o příjmy z privatizace nebo likvidace zemědělských podniků, které měly do ŠPFPP připlýnout z Fondu národního majetku (FNM) Slovenskej republiky. Tento zdroj příjmů byl však realizován jen ve směru stále narůstající a kumulující se pohledávky ŠPFPP za FNM, která však za celou dobu existence a činnosti fondu nebyla transformována do toku peněžních prostředků (k datu zrušení ŠPFPP, tedy k 31. 12. 2001, tato pohledávka činila více než 2 mld Sk). Podpůrný fond tak neměl možnost rozšířit svoje aktivity, neboť zmíněná pohledávka byla ze strany FNM uhrazena až v rozpočtovém období roku 2002, kdy již ŠPFPP neexistoval. Peněžní prostředky se z tohoto důvodu staly součástí příjmů rozpočtové kapitoly ministerstva zemědělství.

Jak už bylo zmíněno, ŠPFPP byl k 31. 12. 2001 zrušen (spolu s ním pak byly zrušeny rovněž některé další státní fondy), přičemž jeho dosavadní činnost byla rozdělena následovně: garanci úvěrů dále poskytuje Slovenská záručná a rozvojová banka (na kterou rovněž přešly veškeré potenciální závazky fondu z dříve poskytnutých záruk), dotace úroků z úvěrů a poskytování nízko úročených půjček převzalo ministerstvo zemědělství včetně veškerých aktiv fondu. V této souvislosti se majetkem ministerstva zemědělství stala i již zmíněná pohledávka vůči FNM. Na Slovensku tak v dnešní době již neexistuje speciální instituce podporující zemědělské úvěry a tento druh státní intervenční politiky v zemědělském sektoru je tedy uskutečňován pouze „standardními“ institucemi, tedy záruční bankou a ministerstvem zemědělství.

4. Záruční a rozvojové banky

V obou republikách v devadesátých letech vznikly státní záruční a rozvojové banky. Jak *Slovenská záručná a rozvojová banka* (SZRB), tak *Českomoravská záruční a rozvojová banka* (ČMZRB) se úspěšně zapojily do bankovních sektorů příslušných republik a dodnes v nich plní významné úlohy při podpoře úvěrování subjektů z různých odvětví národního hospodářství. Nicméně z hlediska jejich angažovanosti v zemědělství a potravinářství byl jejich vývoj ve Slovenské republice a v České republice značně rozdílný, což je názorně dokumentováno srovnáním výše podpor uvedeným v tabulce 2.

Slovenské zemědělství bylo vedle ŠPFPP významně podporováno Slovenskou záruční a rozvojovou bankou. Aktivity, kterými SZRB realizovala svoji podporu zemědělskému sektoru slovenské ekonomiky, byly zaměřeny především na poskytování záruk za úvěry získávané slovenskými zemědělskými podnikateli

od komerčních bank. V této souvislosti lze upozornit na duplicitu, která ve slovenské politice podpory zemědělských úvěrů existovala v devadesátých letech 20. století. Tato duplicita byla charakterizována existencí speciální instituce zabývající se realizací státní podpory zemědělských úvěrů (ŠPFPP) vedle subjektu poskytujícího podporu poskytování úvěrových prostředků ve vztahu ke všem odvětvím ekonomiky (včetně agrárního sektoru), a to SZRB.

Uvedenou duplicitu by bylo možno chápat jako nástroj vytváření konkurenčního prostředí mezi státními institucemi provádějícími intervenční zásahy do určité oblasti ekonomiky. V této souvislosti si je však možné položit otázku, zda pro efektivní fungování státních subjektů je vhodnější vytvářet a udržovat v jejich činnostech prvky konkurence mezi nimi samými, nebo se spíše zaměřit na podporu transparentnosti jejich fungování (vytvářením jasných pravidel jejich činnosti a omezováním duplicit jejich fungování). Naznačený stav, který ve slovenské hospodářské politice existoval několik let, byl odstraněn zásadní reformou státních podpor ekonomiky jako celku, provedenou v roce 2001. V rámci této reformy došlo ke zrušení také dalších státních fondů jako nástrojů státních intervenčních zásahů do ekonomiky.

Tabulka 2

Podpora slovenského a českého zemědělství a potravinářství ze strany SZRB (v mil. Sk) a ČMZRB (v mil. Kč)

	SZRB				ČMZRB
	záruky	úvěry	nenávratné příspěvky	celková výše podpor	celková výše podpor
1998	284	—	—	284	187
1999	145	—	—	145	131
2000	400	—	—	400	95
2001	418	—	—	418	127
2002	523	68	111	702	174
2003	481	276	24	781	226

Pramen: [26; 9; 20].

V devadesátých letech SZRB poskytovala záruky především na úvěry krátkodobého, provozního charakteru, přičemž výši těchto záruk odstupňovala v návaznosti na výši přijatého úvěru. Od roku 2001 došlo k částečné změně politiky poskytování záruk ze strany SZRB. Většinu poskytovaných záruk sice stále tvořily záruky za úvěry provozního charakteru, objevil se však program na podporu malých a středních zemědělských podniků zaměřený na úvěry dlouhodobého charakteru. Tento program lze bezesporu považovat za poměrně významný krok slovenské vlády v podpoře slovenského zemědělského sektoru trpícího nedostatkem kapitálové vybavenosti, která může být alespoň zčásti kompenzována právě přijímáním úvěrů dlouhodobého charakteru ze strany komerčních bank.

K zásadní změně v činnosti SZRB pak došlo od 1. 1. 2002. K tomuto dni nabyla účinnosti právní norma zrušující ŠPFPP a část prostředků, které byly v tomto fondu alokovány, byla převedena právě na SZRB. Ta pak také převzala veškeré záruky, které byly fondem poskytnuty za dobu jeho existence a dosud nevypršely nebo nebyly realizovány. Od počátku roku 2002 tak došlo ke zrušení duplicitního poskytování podpory do zemědělství, které bylo pro slovenskou zemědělskou politiku charakteristické od vzniku ŠPFPP v roce 1994. Slovenská záručná a rozvojová banka také převzala některé dosavadní činnosti ŠPFPP, především poskytování nízko úročených úvěrů (v roce 2002 byly poskytnuty v celkovém objemu 68 mil. Sk) a dále poskytování nenávratných finančních příspěvků (v roce 2002 byly poskytnuty v celkové výši 111 mil. Sk). V souvislosti s původní činností SZRB pak pokračovalo poskytování záruk v rámci programů zahájených v roce 2001, tedy podpora nejen úvěrů provozního, ale také dlouhodobého charakteru. V roce 2003 pak můžeme na základě údajů a charakteristik uvedených ve [20] sledovat posun v koncepci podpory zemědělství realizované SZRB – od poskytování záruk k poskytování úvěrů za zvýhodněnou úrokovou sazbu.

Zhodnotíme-li činnost SZRB vztahující se k podpoře zemědělského sektoru na Slovensku, můžeme v průběhu druhé poloviny 90. let vidět zřetelný posun od původní politiky poskytování záruk převážně na úvěry krátkodobého provozního charakteru k tvorbě a realizaci programů poskytování garancí vázaných na dlouhodobé zemědělské úvěry. V souvislosti s převzetím aktivit původně vykonávaných zrušeným ŠPFPP se pak část aktivit SZRB koncentruje na uskutečňování programů souvisejících s poskytováním zvýhodněných úvěrů, popřípadě nenávratných příspěvků slovenským zemědělským podnikatelům.

S aktivitou slovenské záruční banky na poli zemědělských úvěrů lze srovnat činnost obdobné instituce v České republice. Aktivita Českomoravské záruční a rozvojové banky se v zemědělsko-potravinářském sektoru soustředovala především na podporu potravinářského průmyslu (formou poskytování záruk, případně přímo formou alokace úvěrů), zatímco poskytování garancí vůči úvěrům přijímaným zemědělskými podnikateli bylo ponecháno ve výlučné činnosti specifické instituce státní podpory zemědělských úvěrů – PGRLF. Zatímco na Slovensku došlo k úplnému zrušení obdobného subjektu (ŠPFPP) a k částečnému přesunu jeho aktivit do kompetence záruční banky, vývoj v ČR byl zcela opačný. V souvislosti se vstupem do EU byla podpora potravinářství zcela vyčleněna z působnosti záruční banky a veškerá státní úvěrová podpora agrárního sektoru a navazujících odvětví byla převedena do kompetence PGRLF. Společným rysem politiky podpory zemědělských a potravinářských úvěrů v obou republikách je tedy odstranění decentralizovaného poskytování těchto podpor dvěma institucemi.

Zatímco slovenský přístup odstranil tuto duplicitu jasnou centralizací do jedné univerzální záruční banky, v českém přístupu byla dána přednost zachování dvou samostatných institucí – jedné pro úvěry spojené se zemědělstvím, druhé pro všechny ostatní úvěry.

5. Přímá podpora ministerstvem zemědělství

Další možnou formou státní podpory zemědělství je dotace úroků z komerčních úvěrů poskytovaná přímo z rozpočtové kapitoly ministerstva zemědělství. Zatímco v České republice se tato možnost nevyužívá, ve Slovenské republice zaujímá významnou úlohu. I zde je tedy patrná vyšší míra decentralizace poskytování podpor slovenskému zemědělskému sektoru ve srovnání s Českou republikou. V tomto případě spočívala v tom, že subvence úroků z komerčních úvěrů poskytovaných obchodními bankami byla na Slovensku realizována jak z prostředků ministerstva zemědělství tak ze zdrojů ŠPFPP. Duplicita byla částečně omezena nemožností čerpání podpory z obou možných zdrojů (prostředků ministerstva a prostředků ŠPFPP) zároveň. Využívání podpory z jednoho zdroje bylo totiž vázáno na současnou absenci čerpání prostředků ze zdroje jiného. Obdobně, jako v uvedeném případě záruční banky, zůstává otevřenou otázka, zdali výhody decentralizace podpůrné činnosti mezi dvě podporující instituce převažují výhody z koncentrace dané podpůrné činnosti v jedné instituci. Jako pozitivní faktor může být chápáno programové oddělení účelu poskytování úvěrových podpor. Zatímco ze ŠPFPP docházelo k bonifikaci úroků z úvěrů především provozního charakteru, respektive úvěrů sloužících pro zajišťování běžné činnosti zemědělských podniků, v případě dotačních toků uskutečňovaných přímo z rozpočtové kapitoly ministerstva zemědělství se jednalo především o zvýhodňování úroků vázaných na starý blok úvěrů a dále o některé specifické druhy úvěrů.

V této souvislosti lze hovořit zejména o úvěrech poskytovaných na základě skladních záložních listů – tedy úvěrech zajištěných potenciálním právem banky realizovat v případě nesplácení úvěru zemědělským podnikatelem jím skladované komodity, přičemž pro finanční krytí takto poskytnutého úvěru banka emituje specifický cenný papír – skladní zástavní list. Ty jsou tak jakousi obdobou hypotéčních zástavních listů, pouze s tím rozdílem, že zatímco hypotéční zástavní listy slouží k finančnímu krytí poskytovaných dlouhodobých úvěrových prostředků, skladní zástavní listy jsou nástrojem finančního krytí úvěrových pohledávek krátkodobého charakteru.

Z uvedené tabulky 3 je patrné, že starý blok úvěrů (tedy především úvěry na trvale se obracející zásoby) je stálým problémem slovenského zemědělství. Velikost dotací, které si tyto staré úvěry vyžadují, se totiž v průběhu jednotlivých let

nezmenšuje. Nabízí se tedy otázka, zda by nebylo pro slovenskou vládu výhodnějším řešením odepsat takto definované úvěry jako nedobytné pohledávky (za předpokladu, že by nesplacená jistina těchto úvěrů, respektive ztráty plynoucí z jejich odpisu, musely s největší pravděpodobností být hrazeny institucím, které jsou formálními věřiteli, především konsolidační bance). Toto radikální řešení úvěrového zatížení z doby centrálně plánované ekonomiky se zdá být výhodnějším ve srovnání s každoročně se opakující nutností státních subvencí souvisejících úrokových plateb. Dále je zřejmé, že slovenská vláda se ve větší míře snaží podporovat úvěry garantované skladními záložními listy. Lze konstatovat, že tato podpora nejspíše souvisí s počáteční neochotou bank využívat tohoto druhu zajištění poskytovaných úvěrů (možnost poskytovat úvěry tohoto charakteru je na Slovensku již od 1. 6. 1998 na základě zákona č. 144/98 Z. z.).

Tabulka 3

Úvěrová podpora v SR financovaná prostřednictvím ministerstva zemědělství

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dotace úroků starého bloku úvěrů	48.8	29.7	27.3	2.4	37.4	33.6	23.3
Dotace úroků z nově poskytnutých úvěrů	—	—	—	—	94.0	288.9	423.9
Dotace úroků ze záložních listů	—	1.0	25.2	47.0	24.7	54.0	121.5
Dotace úroků z úvěrů na skladování ovoce a zeleniny	—	27.9	—	5.0	0.6	—	—
Dotace na částečné splátky úvěrů	—	—	—	—	—	51.0	371.6
Celkem	48.8	58.6	52.5	54.4	156.7	427.5	940.3

Pramen: [9; 20].

V tabulce se odráží i skutečnost, že poté, co byl zrušen ŠPFPP (tedy po 31. 12. 2001), převzalo ministerstvo zemědělství roli instituce dotující úroky z komerčních zemědělských úvěrů a od stejného okamžiku byly (podle objemu poskytnuté podpory možno usuzovat, že úspěšně) zahájeny také aktivity v rámci programů umožňující vedle subvencování úrokového zatížení také dotaci úmoru (úvěrových splátek).

6. Zemědělské banky

V řadě zemí mají významnou úlohu speciální odvětvové zemědělské banky. Také v SR a ČR došlo počátkem devadesátých let k založení bank tohoto typu. V obou zemích byly tyto banky později pohlceny bankami zahraničními. K těmto majetkovým převzetím však v obou zemích došlo za velice odlišných podmínek. Česká Agrobanka se neprosadila jako skutečná zemědělská banka a v druhé polovině devadesátých let došlo k jejímu úpadku a převzetí ze strany GE Capital Bank. Naproti tomu slovenská Poľnobanka poměrně úspěšně zaujala své místo na zemědělském úvěrovém trhu.

V roce 1993 získala pětinu akcií Poľnobanky Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD) a v roce 1996 se jedním z jejích akcionářů stala finanční skupina UniCredito Italiano, která se postupně stala většinovým vlastníkem Poľnobanky. Tento posun vlastnické struktury je od dubna 2002 vyjádřen změnou jména z Poľnobanky na UniBanku. Podle [24] má k 31. 12. 2005 UniCredito Italiano 77,21 % hlasovacích práv, EBRD 19,9 %, Ministerstvo pôdohospodárstva SR 1,09 % a zbývající tři drobní akcionáři mají celkově méně než 1 % hlasovacích práv v UniBance. Z této struktury akcionářů je zřejmé, že ministerstvo zemědělství i EBRD si stále zachovávají určitý minoritní podíl na řízení banky.

Poľnobanka (UniBanka) poskytuje především úvěry krátkodobého charakteru. Vedle klasických provozních, které slouží pro financování běžné činnosti po celou dobu hospodářského roku, se jedná zejména o tzv. zelené úvěry (sloužící pro finanční krytí jarních a podzimních prací) a eskontní úvěry (spočívající v odkupu zemědělských směnec, které jsou pak dále reeskontovány na centrální banku). Od roku 1997 vytvořila Poľnobanka spolu se svým druhým nejvýznamnějším zahraničním akcionářem EBRD program pro poskytování úvěrů na střednědobé a dlouhodobé investiční záměry v zemědělství. Tyto úvěry byly poskytovány za velice výhodných podmínek, placená úroková míra se podle [20] pohybovala v intervalu 2,5 – 2,7 %, a to v době, kdy běžné úrokové zatížení na Slovensku dosahovalo u úvěrů na zemědělské účely až 15 %. Poľnobanka byla v minulosti ve vztahu k ŠPFPP v obdobné pozici jako Agrobanka ve vztahu k českému PGRLF, neboť vykonávala úlohu správce finančních aktiv podpůrného fondu (tedy dočasně volných prostředků ŠPFPP).

Závěr

Ze srovnání českých a slovenských systémů podpory zemědělství provedených v této práci vyplývají následující hlavní závěry.

Jak Česká republika, tak Slovenská republika se v první polovině 90. let potýkaly s neochotou komerčních bank úvěrovat zemědělský sektor, která byla provázena odbouráváním tradičních zdrojů finančních prostředků pro zemědělské podniky, kterými v období centrálně plánované ekonomiky byly zejména neinvestiční dotace a dále dotace v rámci záporné daně z obrátu. Jak česká, tak slovenská vláda se tento problém rozhodly řešit vytvořením instituce realizující státní podporu zemědělských úvěrů formou jejich garancí, popřípadě dotací úroků z nich placených. Zmíněná instituce měla v SR formu státního fondu, v ČR však vznikla jako obchodní společnost, tedy jako podnikatelský subjekt, což se stalo předmětem kritik ze strany českého Nejvyššího kontrolního úřadu [14; 15], doporučujících transformaci PGRLF právě do podoby státního fondu.

Specifické instituce ŠPFPP a PGRLF, zabývající se státní podporu zemědělských úvěrů, nebyly ani v SR, ani v ČR jedinými subjekty realizujícími tento nástroj státní zemědělské politiky. Na Slovensku byly úvěrové garance poskytovány také SZRB, dotace úroků pak rovněž ministerstvem zemědělství. V České republice část podpor úvěrům směřovaným do potravinářského sektoru zajišťovala ČMZRB. Lze tedy konstatovat, že míra decentralizace činnosti státních institucí zemědělské politiky byla na Slovensku v devadesátých letech 20. století větší než v ČR. Tato situace se ale poněkud změnila počátkem 21. století. V souvislosti s celkovou reformou systému institucí realizujících státní intervence do ekonomiky byl fond podpory zemědělských úvěrů na Slovensku od roku 2002 zrušen a jeho aktivity plně převzala SZRB a ministerstvo zemědělství. V České republice byl vývoj opačný, PGRLF nejenže nebyl zrušen, ale v souvislosti se vstupem ČR do EU v roce 2004 na něj byla převedena také podpora úvěrů směřovaných do potravinářství, která byla do té doby uskutečňovaná prostřednictvím Českomoravské záruční a rozvojové banky.

Literatura

- [1] BLAAS, G.: An Outline of the Development of Slovak Agricultural Policies after 1990. *Agricultural Economics*, 47, 2001, č. 2, s. 58 – 65.
- [2] BLAAS, G.: Ciele a nástroje agrárnej politiky SR. *Agricultural Economics (Zemědělská ekonomika)*, 40, 1994, č. 3 – 4, s. 199 – 206.
- [3] BROOKES, G. – DONHAUSER, F. – JANDA, K.: The Effectiveness of the Agricultural Credit Market in the Czech Republic. Praha: Ministerstvo zemědělství 1996.
- [4] ČECHURA, L.: Úvěrový trh, Credit Rationing a zemědělství. [Sborník příspěvků z vědeckého semináře.] Praha: Česká zemědělská univerzita 2004.
- [5] DOUCHA, T.: Úvěrování v zemědělství USA. *Finance a úvěr*, 43, 1993, č. 5, s. 218 – 231.
- [6] DOUCHA, T. – ŠILAR, J.: Credit Policy in the Czech Agriculture. In: *Agricultural Credits in Transition Countries*. [Proceedings of the symposium OECD.] Moscow, Russia: OECD 1999, s. 263 – 276.
- [7] GUDGER, M.: Credit Guarantees: An Assessment of the State of Knowledge and New Avenues of Research. [FAO Agricultural Services Bulletin.] Rome: FAO 1998.
- [8] CHRASTINOVÁ, Z.: Financing of the Agricultural Sector of the Slovak Republic and Credit Infrastructure. Bratislava: Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva 1999.
- [9] CHRASTINOVÁ, Z.: Úverovanie poľnohospodárstva na Slovensku a v štátoch EÚ. Bratislava: Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva 2000.
- [10] JANDA, K.: Credit Rationing under Asymmetric Information. *Agricultural Economics (Zemědělská ekonomika)*, 41, 1995, č. 3, s. 117 – 126.
- [11] JANDA, K.: Credit Guarantees in a Credit Market with Adverse Selection. *Prague Economic Papers*, 12, 2003, č. 4.
- [12] JANDA, K. – SKLENKOVÁ, H. – VIGNER, J.: Financování českého zemědělství – ekonomická evidence. *Politická ekonomie*, 45, 1997, č. 5, s. 708 – 718.
- [13] JANDA, K. – VIGNER, J.: Problémy financování zemědělských investic – IV. *Zemědělec*, 5, 1997, č. 34, s. 28; č. 35, s. 35; č. 36, s. 26; č. 37, s. 28.

- [14] Nejvyšší kontrolní úřad: Kontrolní závěr z kontroly hospodaření se státními prostředky poskytnutými na zřízení a činnost Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu. Část B: Kontrolní závěry. [Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 1997, část 95/13.] Praha 1997.
- [15] Nejvyšší kontrolní úřad: Hospodaření s prostředky státního rozpočtu poskytnutými prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s. [Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 1999, část 99/05.] Praha 1999.
- [16] OECD: Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies. [Proceedings of OECD Expert Meeting. Moscow, Russia 1999.] Paris: OECD Centre for Co-operation with Non-Members 1999.
- [17] OECD: Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies [Proceedings of OECD Expert Meeting. Portoroz, Slovenia 2001.] Paris: OECD Centre for Co-operation with Non-Members 2001.
- [18] POKRIVČÁK, J.: Agricultural Credits and Contracts. Agricultural Economics (Zemědělská ekonomika), 48, 2002, č. 5, s. 215 – 218.
- [19] SEROVA, E. – IANBYKH, R.: State Programs for the Support of Agricultural Credit in Transitional Economies. Problems of Economic Transition, 42, 1999, č. 2, s. 69 – 80.
- [20] Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v SR 2000 – 2004. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky 2001 – 2005.
- [21] SWINNEN, J. – GOW, H.: Agricultural Credit Problems and Policies During the Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe. Food Policy, 24, 1999, č. 1, s. 21 – 47.
- [22] ŠILAR, J.: Analýza činnosti PGRLF – 1. část. Finance a úvěr, 46, 1996, č. 2, s. 79 – 87.
- [23] TRZECIAK-DUVAL, A.: Agriculture Finance and Credit Infrastructure – Conditions, Policies and Channels. Agricultural Economics (Zemědělská ekonomika), 49, 2003, č. 3, s. 106 – 112.
- [24] UNIBANKA: Informácie o akcionároch. Bratislava 2005.
- [25] WOLZ, A.: State Intervention in Agricultural Finance in Slovakia. [Discussion papers of the Research Centre for International Agrarian and Economic Development, No. 52, October.] Heidelberg 1996.
- [26] Zpráva o stavu zemědělství ČR za roky 1995 – 2003. Zelená zpráva. Praha: Ministerstvo zemědělství 1996 – 2004.