

Vydává ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství *Economia, a. s.*, Praha

© ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49,  
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing<sup>†</sup> House *Economia*, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49,  
120 74 Prague 2,  
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

## OBSAH

Aleš BULÍŘ: Československá monetární politika po roce 1989 . . . . .	181
Jiří POSPÍŠIL: Východiska české měnové politiky v roce 1993 . . . . .	201
Rudolf OLŠOVSKÝ: Příliv přímých zahraničních investic do ČR . . . . .	206
Milena HORČICOVÁ: Nové způsoby participace státu na financování potřeb českého zemědělství . . . . .	212

### Finance a úvěr v zahraničí

Tomáš DOUCHA: Úvěrování zemědělství v USA . . . . .	218
-----------------------------------------------------	-----

In memoriam

Prof. ing. Jiří Petřivalský, DrSc., člen korespondent ČSAV (8. 6. 1928—19. 2. 1993) 232

Uprostřed čísla:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVEOVÁ: **Veřejné finance v teorii a praxi** (8. část): ss. 225—236

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o **autorských právech** jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 9/92 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s vydavatelstvím McGraw—Hill, Inc.

## CONTENTS

Aleš BULÍŘ: Czechoslovak Monetary Policy after 1989 . . . . .	181
Jiří POSPÍŠIL: Czech Monetary Policy Base for 1993 . . . . .	201
Rudolf OLŠOVSKÝ: Direct Foreign Investment Inflow to the Czech Republic . . . . .	206
Milena HORČICOVÁ: New Methods of the State Participation in Financing the Czech Agriculture . . . . .	217

### Finance Credit Abroad

Tomáš DOUCHA: Crediting of Agriculture in the U.S.A. . . . .	218
--------------------------------------------------------------	-----

In the middle of this issue:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVE: **Public Finance in Theory and Practice** (Part VIII): pp. 225—236

You can find all bibliographical data including **particulars on copyright** in part I of this series in No 9/92 of this journal.

Published by arrangement with McGraw-Hill, Inc.

# Nové způsoby participace státu na financování potřeb českého zemědělství

Milena HORČICOVÁ\*

## Forma pomoci státu zemědělství

V současné době musí české zemědělství zvládnout hlubokou strukturální přeměnu tak, aby se adaptovalo na systém tržní ekonomiky. Vzhledem ke specifičnosti tohoto odvětví je zde — více než jinde — očekávána pomoc státu. Zmíněnou specifičností je především vysoká kapitálová náročnost, pomalá obrátka kapitálu a klimatické vlivy na jedné straně a nutnost zachovat určitý objem zemědělské výroby pro zajištění potravinové „bezpečnosti“ na straně druhé.

Základní formou dosavadní státní podpory zemědělství byly nenávratné dotace ze státního rozpočtu. Tento postup má obecné nevýhody dotací: subjektivitu při jejich přidělování, absenci bezprostřední možnosti státu kontrolovat efektivnost využití dotací, snahu příjemců maximalizovat výši dotace atd.

V souladu s trendem omezování dotací do ekonomiky došlo v posledních třech letech k podstatnému snížení částky dotací i do zemědělství. Aktuální otázkou se proto stává, jak realizovat pomoc zemědělství ze strany státu.

V příspěvku nechceme diskutovat všechny formy, kterými je či bude ze strany státu přímo či nepřímo zemědělství dotováno. Nebudeme se zabývat např. činností Fondu tržní regulace, vyrovnávací přírážkou při dovozu, finanční podporou výzkumu, informatikou, infrastrukturou atd.

Zaměříme se na nové způsoby, kterými by se mohl stát podílet na financování určitých potřeb zemědělství v období jeho transformace. Jde o podporu privatizace a restrukturalizace zemědělství.

Volba formy, či lépe řečeno forem, této pomoci by měla být *tržně konformní* a měla by respektovat skutečnost, že ze státního rozpočtu je možné na tyto účely uvolnit jen určitou (nepříliš velkou) část prostředků. Základní kritérium vhodných řešení musí tudíž vycházet z toho, aby prostředky uvolněné státem byly alokovány racionálně a umožnily *maximální mobilizaci prostředků pro zemědělství* i z jiných než státních zdrojů, zejména z úvěrových.

Formy, kterými se v tržních ekonomikách poskytuje zemědělství pomoc, jsou značně *různorodé*. Podle našeho názoru ani v podmínkách české ekonomiky nelze do budoucna uplatnit jen jednu či dvě formy pomoci státu, nýbrž postupně budovat ucelený systém podpory zemědělství.

\* Ing. Milena Horčicová, CSc., pracovnice ministerstva financí ČR

Příspěvek byl do redakce předán 3. 3. 1993.

V současné době považujeme za důležité poměrně rychle zajistit takovou pomoc státu, která by zvýšila „atraktivitu“ zemědělství při poskytování úvěru bankovním systémem a zároveň kladla na státní rozpočet jen únosné požadavky. Jinak řečeno, neznamenala by řádově vysoké částky, umožňovala by i jejich postupné dávkování a zároveň i jisté zmnožování takto účelově vyčleněných prostředků.

Základní přístup při podpoře dlouhodobějších investičních aktivit souvisejících s privatizací a restrukturalizací zemědělství by měl být založen na tom, aby posuzování těchto záměrů a rozhodování o půjčkách bylo přenecháno komerčním bankám. Stát by přesně vymezil podmínky, za kterých je ochoten se na financování těchto projektů spolupodílet, a vyčlenil pro účely podpory zemědělství určitou částku ze státního rozpočtu. Individuální posuzování a výběr projektů by však sám neprováděl.

Formy, jakými lze prostřednictvím finančního trhu a bankovního sektoru směřovat státní prostředky na realizaci záměrů státní zemědělské politiky, můžeme rozdělit na dvě skupiny:

a) prostředky státu, které by sloužily přímo jako úvěrový zdroj pro poskytování úvěrů zemědělcům jednou či několika bankami,

b) prostředky státu, které by byly určeny především na to, aby příjemci úvěrů (tj. zemědělci) získali úvěr za výhodnějších podmínek, než jsou tržní, a aby bankovní sektor byl na poskytování úvěru do zemědělství zainteresován.

Přímé poskytnutí zdrojů státu bankám pro úvěrování zemědělců lze provést buď formou dlouhodobého (návrtného) depozita státu u banky (bank), nebo vložením vkladu (nenávratného) do kapitálu banky. V obou případech zde vzniká dlouhodobý zdroj, u něhož lze zajistit „účelovost“ použití — tj. na úvěry do zemědělství.

Toto „přidělování“ prostředků ze státního rozpočtu přímo do bankovních pasív však nepovažujeme za vhodné.

V prvé řadě jde o tržně nekonformní vstup státu do bankovního systému (zvýhodnění jednoho či několika bankovních subjektů na poměrně dlouhou dobu oproti druhým subjektům bez možnosti průběžně porovnávat a vyhodnocovat konkurenční podmínky).

Důležitým hlediskem je také to, že stát pro úvěrování zemědělství přímo zajistí jen „malou“ částku, jež odpovídá sumě poskytnuté bankám.

V neposlední řadě stát nemůže jednoduchým způsobem kontrolovat a usměrňovat pohyb jím uvolněné částky v bankovní soustavě a zisky z toho plynoucí se stávají ziskem bank (a na podporu zemědělství již použity být nemusejí).

Poskytnutí masivní dotace kapitálu specializované „zemědělské bance“ či systému „zemědělských“ bank by prakticky znamenalo kritickou závislost státní podpory zemědělství na fungování této instituce či institucí. Při jejich špatné komerční činnosti by to mohlo vést i k dalším dodatečným požadavkům na státní rozpočet.

Za situace, kdy obecně existuje nedostatek zejména dlouhodobých zdrojů a vznikla již celá řada bank, je konkurence v získávání úvěrových zdrojů značná. Lze těžko předpokládat, že by v krátké době byla schopna „zemědělská banka“ zmobilizovat větší množství úvěrových zdrojů pro zemědělství lépe než bankovní systém jako celek.

Použití prostředků státu na podporu zemědělství formou určitého „příspěvku“ na „vylepšení“ podmínek úvěru lze realizovat jednak přímou účastí státního rozpočtu v tomto systému, jednak nepřímou účastí státního rozpočtu prostřednictvím speciálního subjektu.

Při tomto způsobu účasti státu není apriorně zaručeno, že úvěry do zemědělství budou skutečně bankami poskytnuty. Závisí to na volbě vhodných nástrojů

tak, aby banky měly o úvěrování zemědělství zájem. Na druhé straně tak může být pro zemědělství získáno daleko více úvěrů než při pouhém „rozpuštění“ uvolněné částky z rozpočtu v úvěrových zdrojích. Tento přístup nezvýhodňuje především konkrétní bankovní ústav a je v tomto smyslu tržně konformní. Je srozumitelný pro zemědělce i banky a v neposlední řadě i transparentní, pokud jde o skutečný příspěvek státu na podporu zemědělství. Umožňuje značnou variabilitu a zároveň i určitou multiplikaci státních prostředků věnovaných na podporu zemědělství.

Je možné si představit fungování tohoto systému tak, že každoročně budou z rozpočtu uvolňovány prostředky přímo na dotaci úroků, případně se vytvoří rezerva v rozpočtu na realizaci záruk. Agendu „správy“ těchto prostředků lze ponechat na ministerských úřednících. Zdá se však, že tento způsob by mohl vést spíše k pasivnímu „financování“ úrokových, event. jiných náhrad bankám.

Racionálnější se jeví propracování mechanismu poskytování vládních podpor zemědělství prostřednictvím speciálního subjektu (vládní agentury či správce fondu).

## **Model zprostředkování státních podpor do zemědělství**

Varianta, kterou se dále budeme zabývat, *není ničím novým*, je — v různých modifikacích — ve *vyspělých ekonomikách využívána* (samozřejmě nejen v zemědělství). Vychází — což je podle našeho názoru v této fázi významné — z *využití finančního trhu* a k jeho rozvoji tak zároveň sama přispívá.

### *Způsob zainteresovanosti jednotlivých subjektů*

#### *a) Zemědělci*

Zemědělci potřebují získat úvěr na výstavbu, resp. restrukturalizaci svých hospodářství. Z podstaty úvěru vyplývá, že činnost, na kterou byl poskytnut, musí umožnit jeho návratnost. V případě, že zemědělec nebude schopen svým závazkům dostát, musí počítat se ztrátou svého majetku.

Hlavním problémem je dosáhnout toho, aby zemědělci úvěr vůbec od bank dostali a aby byli schopni tento úvěr splatit. Potřebují tudíž určitou pomoc v tom smyslu, aby zde byl motiv úvěr poskytnout a aby dostali úvěr za výhodnějších než v danou chvíli obecně platných tržních podmínek. Jde zejména o vyšší úrokové sazby, dobu splatnosti a záruky.

#### *b) Obchodní banky*

Banky poskytnou úvěr do zemědělství tehdy, když mají zajištěnou návratnost a určitý zisk, přičemž jejich rizika nepřevyšují únosnou míru. Současným stavem je převaha poptávky po úvěrech a banky si mohou „lukrativní“ klienty do značné míry vybírat.

Hlavním problémem je dosáhnout toho, aby banky potřebné množství úvěrů do zemědělství vůbec poskytly a aby to byly úvěry dlouhodobého charakteru. K tomu je nelze „přinutit“ direktivně, ale pouze pomocí tržních nástrojů tak, aby se zemědělský klient „posunul“ ve škále žadatelů mezi klienty, kteří úvěr dostanou.

Za účinný nástroj v tomto směru lze považovat institut záruky (poskytované státní agenturou, resp. jištěné státními prostředky), resp. příspěvek státu na část

zvýšeného bankovního rizika. Banka tak má jistotu, že i když nedojde ke splacení úvěru a případná likvidace podstaty nepokryje bance půjčenou částku, nepnese celou ztrátu sama, ale bude na ni participovat stát. Tuto výhodu u ostatních klientů nemá.

Dále lze současně uplatnit i subvencování části úroků ze státních prostředků přímo zemědělci. Banka získá výnos z půjčených peněz na úrovni tržní úrokové sazby. Přitom ví, že zemědělský klient je zatížen úrokem pro něj únosným. Zemědělský klient tak opět v očích banky získává ve srovnání s ostatními preferenci a banka má tak motiv mu úvěr poskytnout.

Dlouhodobost úvěrů poskytnutých zemědělství může zdánlivě banku — při nynějším nedostatku dlouhodobých zdrojů — odrazovat. Obecně však banka může u dlouhodobých úvěrů uplatnit vyšší úrokovou sazbu (danou vyšší rizikovou přírůzkou), resp. zajistit si v úvěrové smlouvě možnost valorizace úrokové sazby podle vývoje inflace. Kromě toho nemusí jít u všech úvěrů poskytnutých do zemědělství o úvěry s velmi dlouhou lhůtou splatnosti, např. přes deset let.

### c) Státní rozpočet

Zájmem státního rozpočtu při poskytování prostředků do zemědělství je, aby byly tyto prostředky skutečně vynaloženy pouze na zemědělství, aby jejich objem byl co nejmenší a aby mohly být uvolňovány postupně podle vývoje příjmů rozpočtu. Zároveň chce pomoci těmto prostředkům zmobilizovat maximální objem úvěrových zdrojů pro zemědělství.

Zvýšení objemu úvěrových zdrojů lze dobře zajistit pomocí systému záruk za poskytnuté úvěry, resp. příspěvkem státu na rizikovou přírůzku banky. Výhodou pro rozpočet je, že k efektivním ztrátám z uplatnění záruk nedojde samozřejmě u všech takto stimulovaných úvěrů a nekumulují se do jednoho roku.

Na případné ztrátě neparticipují pouze státní prostředky, ale podílí se i banka, která úvěr poskytla. I když se dá předpokládat, že v podmínkách českého zemědělství bude finanční náročnost podpor vyšší, než je obvyklé ve vyspělých ekonomikách (v USA např. cca 5 % z částky úvěrů poskytnutých se zárukou), náročnost na státní rozpočet by měla být únosná. Systém nevyžaduje jednorázový velký výdaj, umožňuje postupné uvolňování prostředků v jednotlivých letech.

### Mechanismus fungování

Ze státního rozpočtu budou jednorázově či každoročně uvolněny prostředky subjektu pověřenému využitím těchto prostředků pro zemědělství. Agendu s tím spojenou by prováděli pracovníci této vládní agentury, resp. správce fondu. Zájem státu by se prosazoval klasickým způsobem, jakým si vlastník zaručuje realizaci svých práv a záměrů (přes dozorčí radu, předkládáním odpočtu činnosti apod.). Tento způsob vede k profesionalizaci činnosti a k docílení maxima efektu. Významným aspektem, který by se postupem doby rozvíjel, by bylo napojení na finanční trh a možnost zde zmnožovat prostředky na podporu zemědělství. To by snižovalo nároky na podporu zemědělství ze státního rozpočtu.

Obecný model, který by vycházel z principu *zabránit střetu zájmů* a přitom optimalizovat všechny činnosti, spočívá na *oddělení tří funkcí*:

— *obchodního bankovníctví* (tj. poskytování úvěru zemědělcům na základě obecně aplikovaných bankovních kritérií a přístupů s tou modifikací, že banka prostřednictvím správce fondu dostává určité garance, resp. příspěvek na část rizikové přírůzky obsažené v úrokové sazbě úvěrů). Obchodní banka je jedi-

ným subjektem, který je kvalifikován k hodnocení individuálního zemědělského klienta, neboť sama nese potenciální ztráty z chybného rozhodnutí;

— *správce fondu* (tj. subjekt, který se zadavatelem podpůrného programu sjedná věcné podmínky a bude mu přímo smluvně odpovědný za jejich naplňování) vede evidenci jak příjmů, které plynou z částky vyčleněné pro účel podpory zemědělců, tak výdajů, které jsou svázány s částkami poskytnutými bankám na zvýhodnění bankovních úvěrů zemědělcům. Jeho starostí je i „management“, tj. zajišťuje vyhledáváním konkurenčně nejvýhodnějších partnerů v oblasti obchodních bank i správců finančních aktiv maximální efektivitu využití vyčleněných prostředků. Hlavní význam správce fondu spočívá v tom, že je zainteresován výhradně na obhajobě zájmů svého klienta (zadavatele programu) a je tedy motivován k tomu, aby od druhých partnerů požadoval nejlepší podmínky dosažitelné na trhu.

— *správce finančních aktiv* (tj. subjekt, který správci fondu nabídne investování prostředků vyčleněných na pomoc zemědělcům tak, aby odpovídalo jeho potřebám z hlediska výnosů, likvidity a rizika). Tento finanční makléř pracující na ryze komerčním základě bude schopen využít své specializace a zprostředkovávání velkých objemů k poskytování výhodných podmínek pro klienty. Tím, že nebude poskytovat úvěry sám, omezí rizika klientů a současně účastníky trhu, kteří se ucházejí o finanční zdroje, zrovnoprávní.

I když oddělení těchto tří funkcí nutně neznamená, že je musejí zajišťovat tři instituce (lze to organizačně a účetně zajistit např. i v jedné finanční instituci), domníváme se, že pro zajištění naprosté nezávislosti, resp. nemíšení těchto funkcí, je *institucionální oddělení lepší*.

Je třeba vzít v úvahu, že v České republice dosud není dostatečně rozvinuté ani obchodní bankovníctví, natož bankovníctví investiční. Zájmem státu je, aby pro účely podpory zemědělství *využil konkurenčně nejvýhodnější podmínky*. Ostatně i ve vyspělých zemích se používá systém, kde jsou tyto složky institucionálně odděleny.

Pokud jde o účelové využití státních prostředků, zamezí rozdělení těchto funkcí některým ne hospodárnostem, jež vyplývají z existence střetu zájmů:

— dočasně volné prostředky fondu budou zhodnocovány tržně stanoveným způsobem (dohodou mezi správcem fondu a správcem finančních aktiv) a připisovány na účet fondu, který sám rozhodne o užití výnosů;

— prostředky bude správce finančních aktiv umisťovat na trhu výhradně podle kritérií potřebnosti (dané nabízenou cenou) a ohodnocení rizikovosti investice;

— správce fondu bude účelově určené prostředky uvolňovat na účty obchodních bank v závislosti na tom, jak prokáží realizaci podporovaných záměrů. Může tak činit různým způsobem — např. přispíváním na část rizikové přírážky účtované klientovi, který splňuje podmínky podpůrného programu, což úvěrující bance umožní zvýšit tvorbu rizikových opravěk;

— správce fondu si udrží kontrolu po celou dobu realizace podpůrného programu a může pružně reagovat na jakékoliv zjištěné nedostatky (např. nepokračovat v obchodním vztahu s určitým správcem finančních aktiv nebo obchodní bankou či změnit podmínky programu, které zjevně neplní svůj účel vůči zemědělcům);

— státní program podpory zemědělství je možné posílit o zdroje od soukromých nebo zahraničních subjektů, pro něž by tento systém mohl být dostatečně transparentní a důvěryhodný (např. díky možnosti účasti v dozorčí radě fondu).

## Závěr

Snaha realizovat některé záměry zemědělské politiky státu prostřednictvím finančního trhu a bankovního sektoru má svá omezení. Bankovní sektor sám o sobě samozřejmě naplnit záměry zemědělské politiky nemůže. Ostatně ani stát nemůže z peněz svých poplatníků financovat v neúměrné výši rozvoj soukromého podnikání v jednom odvětví, byť by to bylo odvětví z mnoha hledisek tak citlivé, jako je zemědělství, a dělo by se tak s maximálním využitím tržních principů. Přesto v současné době a i v letech nejbližších bude nutné věnovat podpoře privatizace a restrukturalizace zemědělství ze strany státu zvýšenou pozornost.

Na druhé straně to znamená, že zemědělci nemohou očekávat, že stát vyřeší vše. Musejí vyvinout patřičné úsilí, aby sami pro zemědělství potřebný kapitál získali.

Perspektivním směrem (již i s ohledem na předválečnou tradici) je systém zemědělských vzájemných spořitelen či založen. Tento systém však musí být iniciován zdola, samotnými zemědělci. Stát může poskytnout určitou podporu i zde, např. pokud jde o zákonem požadovanou výši vlastního kapitálu těchto spořitel, event. i poskytnutím menší sumy na posílení jejich kapitálu. Hlavní zdroje si však musejí tyto zemědělské finanční instituce získat samy, ať již z vkladů zemědělců, či emisí obligací a jejich prodejem na finančním trhu.

Zajímavou formou získání kapitálu pro vznik zejména nových hospodářství by jistě byla existence „rozvojového fondu“, který by svůj kapitál vkládal formou kapitálové účasti do zemědělských farem. Vytvořit takový fond a získat pro něj prostředky by však opět museli zemědělci sami.

V podstatě každá vyspělá země má svůj systém podpory zemědělství. Tyto systémy se však mezi sebou značně liší podle konkrétních historických, přírodních, ekonomických, sociálních a dalších podmínek dané země. Žádné mechanické „opisování“ byt' zdánlivě dokonalého a fungujícího modelu proto prosperitu českého zemědělství nezajistí.

## SUMMARY

### **New Methods of the State Participation in Financing the Czech Agriculture**

This article discusses problems of the effective state support to privatisation and restrukturalisation of the Czech agriculture in the first part. It is necessary to abolish direct subsidies from the state budget and to give the support through banking system and financial market.

The second part of this article describes one of the models which would serve as an intermediary body of the state support to agriculture. It is based on the separation of three functions: the management of the government fund, the financial assets management and the commercial banking. This principle makes possible the multiplication of the government sources to the agriculture and supports the market source allocation to agriculture.