

Karel JANDA – Martin ČAJKA *

**ČESKÁ ÚVĚROVÁ PODPORA ZEMĚDĚLSTVÍ:
ANALÝZA PRVNÍCH DESETI LET**

Abstract

The paper is dealing with the credit support to the Czech agriculture provided by Supporting and Guarantee Agricultural and Forestry Fund (SGAFF) during the ten years period since the inception of its activities in 1994 do the year 2003 which preceded to the Czech entry into European Union (EU) and accession to the Common Agricultural Policy of the EU. SGAFF guaranteed relatively stable inflow of commercial bank credit for agriculture provided according to the market determined allocation, which is considered as an opposite to the administrative decisions. We evaluated the multiplication effect of the credit support which shows that one monetary unit allocated from the government budget to the support of agricultural credit secured commercial credit in the range of 3–5 monetary units.

Keywords: agriculture, credit, multiplication effect, government support

JEL classification: P32, Q14, Q18

Acknowledgement: Karel Janda byl podporován grantem GA ČR 402/05/2123.

1. Úvod

Cílem této práce je kriticky zhodnotit vývoj podpory českého zemědělského úvěru v desetiletém období od založení Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu v září 1993 do vstupu České republiky do Evropské unie v květnu 2004.

V prvních letech ekonomické transformace na počátku devadesátých let bylo v České republice přijato politické rozhodnutí zprostředkovat převažující část státní podpory zemědělského sektoru podporou bankovních úvěrů. Podstatným důvodem pro toto rozhodnutí byla snaha zvýšit alokační efektivnost prostředků vynaložených na podporu zemědělství tím, že rozhodování o podpoře jednotlivých zemědělských projektů bude přesunuto z roviny administrativních rozhodnutí úředníků do roviny tržních rozhodnutí bank.

Po vzoru úspěšného amerického systému státní podpory zemědělských úvěrů Farmer Home Administration (Doucha, 1993), (Bečvářová, 1994) byl tak v České republice vytvořen Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond (PGRLF), který od ro-

* Korespondující autor: Karel Janda, IES FSV UK (katedra mikroekonomie a matematických metod) a VŠE Praha (katedra bankovníctví a pojišťovnictví); e-mail: Karel-Janda@seznam.cz
Martin Čajka, VŠE Praha (katedra měnové teorie a politiky; e-mail: martincajka@centrum.cz

ku 1994 poskytuje garance úvěrů a dotace úroků pro zemědělské úvěry poskytnuté komerčními bankami. Od svého počátku až do současnosti je tento systém založen na minimální administrativní náročnosti a na maximálním přenesení rozhodovací pravomoci o poskytnutí úvěru na komerční banky. Proces úvěrové podpory totiž probíhá následujícím způsobem: PGRLF nejprve vydá dlouhodobě platná stručná pravidla podpory zemědělského úvěru, která stanoví, jaké typy podnikatelských subjektů a které typy podnikatelských záměrů se mohou o podporu ucházet. Pravidla činnosti PGRLF také nastaví obecně platnou procentní výši garancí a dotací. Zemědělci poté podají komerční bance žádost o poskytnutí úvěru. Pokud jim banka úvěr přislíbí a pokud žadatelé o úvěr a jejich projekt splňují obecná pravidla PGRLF, získávají podporu téměř automaticky. Jak již bylo výše řečeno, je základní formou podpory garance splacení části jistiny úvěru v případě, že dlužník nesplácí, nebo dotace části úrokových plateb.

V této práci nejprve poskytneme stručný přehled rozsahu podpory poskytované PGRLF v prvním desetiletí jeho činnosti. Poté se zamyslíme nad hlavními faktory, které ovlivňují zemědělský úvěrový trh a objem úvěrů podporovaných PGRLF, a statisticky otestujeme vliv těchto faktorů. Vzhledem k tomu, že moderní trendy podpory zemědělství jednoznačně akcentují jeho vazbu na regionální rozvoj, věnujeme se v další části statistické analýze podpor poskytovaných PGRLF podle jednotlivých regionů ČR. Závěrečným tématem zahrnutým v tomto článku bude otázka, nakolik je poskytování nepřímé podpory prostřednictvím dotací a garancí komerčních úvěrů efektivnější než přímé poskytování státních dotací a příspěvků. Tuto otázku zodpovíme pomocí konstrukce úvěrového multiplikátoru, který udává, jaký objem finančních prostředků pro zemědělství je vytvořen vynaložením jedné koruny státní podpory prostřednictvím PGRLF.

Naše analýza navazuje na předchozí komplexní rozbor počátečního období činnosti PGRLF, které provedli Šilar (1996) a Brookes, Donhauser a Janda (1996). Aktuálními problémy financování českého zemědělství se v souvislosti s PGRLF zabývají práce (Čechura, 2004), (Janda, 2005) a (Janda, Čajka, 2005). Analýzu specifické problematiky transformační zadluženosti českých zemědělských podniků poskytuje (Divila, 2004). Obecné otázky podpory zemědělského úvěru v kontextu přechodových ekonomik jsou pak přehledně zpracovány v člancích (Trzeciak-Duval, 2003) a (Pokrivčák, 2002).

2. Vývoj zemědělských úvěrů a podpor poskytovaných PGRLF v letech 1994–2003

Hlavním cílem PGRLF mělo být zvýšení úvěrů poskytovaných obchodními bankami zemědělství a lesnictví proti potenciálnímu stavu neexistence státního subjektu zaměřeného na podporu zemědělských úvěrů. Z *tabulky 1* a *grafu 1* je ale zřejmé, že ještě v roce 1994 PGRLF svou aktivitou objem poskytovaných agrárních úvěrů nezvýšil, pouze zabránil jejich poklesu. Je ovšem nutné zdůraznit, že působení PGRLF se nemohlo plně projevit hned v prvním roce jeho existence (fond svou aktivitu například nevyvíjel po celý kalendářní rok), kdy se musel teprve uvést jako součást trhu zemědělských úvěrů a ostatní subjekty pohybující se na tomto trhu musely nejprve analyzovat, jaká rizika a jaká pozitiva jim může tento nový subjekt potenciálně přinést. V této souvislosti je možné upozornit na logický počáteční odstup zejména bank

TABULKA 1 Celkový objemu úvěrů a objem úvěrů podporovaných PGRLF

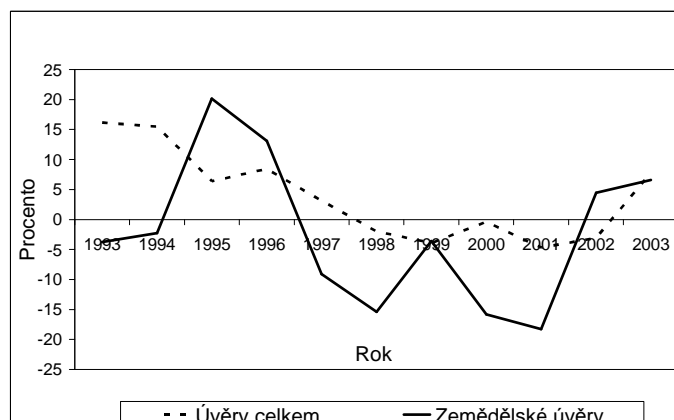
rok	celkové úvěry v národním hospodářství (v mld. Kč)	procentní růst/pokles oproti před- chozímu roku	zemědělské úvěry (v mld. Kč)	procentní růst/pokles oproti před- chozímu roku	úvěry zprostředkované PGRLF (v mld. Kč)	poskytnuté garance PGRLF (v mld. Kč)	poskytnuté dotace PGRLF (v mld. Kč)
1992	578,643	--	27,386	--	--	--	--
1993	672,252	16,18	26,351	-3,78	--	--	--
1994	776,459	15,50	25,749	-2,28	6,235	1,544	1,259
1995	826,024	6,38	30,942	20,17	10,130	4,436	2,417
1996	895,562	8,42	34,997	13,11	14,847	8,265	4,337
1997	923,626	3,13	31,818	-9,08	14,622	4,788	2,964
1998	905,322	-1,98	26,912	-15,42	9,299	2,307	1,959
1999	869,748	-3,93	25,937	-3,62	7,694	1,138	1,394
2000	866,347	-0,39	21,827	-15,85	5,295	0,876	0,754
2001	825,802	-4,68	17,840	-18,27	6,368	1,129	0,992
2002	800,505	-3,06	18,633	4,45	7,362	1,365	1,008
2003	862,814	7,78	19,863	6,60	6,088	1,714	0,606

zdroj: Statistické ročenka ČR (1993–2003); Zpráva o stavu zemědělství ČR (1995–2004); vlastní výpočty

poznámka: Pod úvěry zprostředkovanými PGRLF rozumí Zpráva o stavu zemědělství ČR (1995–2004) úvěry, které byly poskytnuty v souvislosti s některou z podpor poskytovaných fondem (garancí úvěrové jistiny, popř. úrokovou subvencí). V tomto smyslu budeme zmíněný pojem i my dále používat.

nezvyklých na spolupráci s institucemi podobného charakteru (jistě bylo možné čerpat ze zahraničních zkušeností, ale jejich zprostředkování nebylo vzhledem k převažujícímu českému vlastnictví klíčových bank příliš pružné).

GRAF 1 Změna v objemu úvěrů v procentech oproti předcházejícímu roku



zdroj: Statistické ročenka ČR (1993–2003); Zpráva o stavu zemědělství ČR (1995–2004); vlastní výpočty

V průběhu roku 1995 však už došlo mezi agrárním a finančním trhem k posílení vazeb. Pozitivní makroekonomický vývoj spolu se silným přílivem zahraničního kapitálu posílil podle Šilara (1996) zdrojovou stránku pro poskytování úvěrů. V rámci celého národního hospodářství poměrně razantně vzrostl objem poskytovaných úvěrů o 6 %. Z hlediska jednotlivých odvětví se však alokace úvěrových přírůstků vyvíjela diferencovaně. Relativně vysoký nárůst zaznamenaly právě úvěry poskytované do zemědělství s hodnotou přírůstku 20,17 %, což je více než trojnásobek ve srovnání s průměrnou hodnotou za celou ekonomiku.

Čeští zemědělství ekonomové (viz např. Šilar (1996)) byli obecně přesvědčeni, že za takto razantním nárůstem objemu úvěrů do agrárního sektoru stálo rozvinutí činnosti PGRLF a jeho konstituování jako svébytné instituce trhu zemědělských úvěrů. PGRLF zprostředkoval v roce 1995 úvěry v celkové výši přibližně 10,13 mld. Kč. Při celkovém přírůstku zemědělských úvěrů asi o 5,2 mld. Kč a při toku nových úvěrových zdrojů do agrárního sektoru ve výši cca 12 mld. Kč (objem splacených prostředků se pohyboval kolem 6,8 mld. Kč, odtud celkový výsledný přírůstek zemědělských úvěrů) to znamenalo, že se PGRLF podílel svojí participací na přibližně 90 % úvěrů poskytnutých do zemědělství v roce 1995. Takto vysokou hodnotu můžeme považovat za jednoznačný úspěch státní politiky podpory úvěrů a důkaz etablování PGRLF na českém trhu zemědělských úvěrů. Vysoký objem úvěrů zprostředkovaných PGRLF při relativně nízkém objemu finančních prostředků vynaložených fondem byl podle Šilara (1996) umožněn krátkou dobou jeho působení a s tím spojeným nízkým podílem dospělých a splatných garancí a jen postupným nárůstem objemu dotovaných úroků.

Vedle zdrojů, které byly pro sektor zemědělství zajišťovány prostřednictvím komerčních úvěrů, byly podle Šilara (1996) a Bečvářové (1994) zejména v první

polovině transformačního období (tedy přibližně do roku 1995) dalším významným finančním zdrojem pro zemědělské podnikatele bezúročné půjčky poskytované ze státního rozpočtu (tedy přímo z rozpočtové kapitoly ministerstva zemědělství). Rozsah čerpání těchto půjček dosáhl ke konci roku 1995 hodnoty 7,6 mld. Kč, přičemž rozhodující objemy těchto prostředků byly poskytnuty v letech 1992–1993 (tedy ještě před vznikem PGRLF). Objem bezúročných půjček tak ke konci roku 1995 činil přibližně jednu čtvrtinu zůstatku komerčních úvěrů poskytnutých agrárnímu sektoru. Na jejich čerpání se velmi výraznou měrou podílely především fyzické osoby (samostatně hospodařící rolníci); jejich podíl na tomto zdroji financování dosahoval podle Šilara (1996) po celou první polovinu 90. let až 90 %. Doba splatnosti bezúročných půjček byla stanovena diferencovaně podle jejich výše v rozsahu 1–15 let (například doba splatnosti půjček nad 10 mil. Kč činila 10 a více let). Ke konci roku 1995 byla splacena cca 1 mld. Kč, tj. asi 13 % z celkové poskytnuté částky (tj. velká část příjemců měla potíže se splácením); to byl jeden z hlavních důvodů, proč bylo poskytování půjček tohoto charakteru již v průběhu roku 1995 výrazně omezováno a současně změněny podmínky pro jejich získávání. Starý blok v této době ještě nesplacených bezúročných půjček pak musel být řešen celou řadou různých opatření, například změnou splátkového kalendáře s možností jeho prodloužení až o 3 roky včetně prominutí až 20 % z celkové výše půjčky při jejím splacení ve stanoveném termínu.

Úspěšný rozvoj aktivit PGRLF dosáhl svého vrcholu v průběhu roku 1996, který byl třetím rokem fungování PGRLF. V tomto roce byly s podporou PGRLF do zemědělství poskytnuty úvěry v celkovém objemu více než 10 mld. Kč. Jistě také tato aktivita fondu indukovala nárůst objemu celkových zemědělských úvěrů v tomto roce o cca 4 mld. Kč. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že hodnota úvěrů zprostředkovaných PGRLF je tokovou veličinou (udává objem úvěrových prostředků alokovaných do agrárního sektoru ve vztahu k některé z podpor fondu v příslušném roce), zatímco celkový objem zemědělských úvěrů (a spolu s tím také celkový objem úvěrových prostředků v celém národním hospodářství) je stavovou veličinou (udává kumulovaný objem zemědělských úvěrů na konci příslušného roku, který je dán podle vzorce: stav úvěrů na konci předcházejícího roku zvýšený o nově poskytnuté úvěry v daném roce a snížený o úvěry v daném roce splacené). Vzhledem k dostupným pramenům nebylo možné zjistit srovnatelné údaje tokového charakteru, které by umožnily analyzovat podíl úvěrů poskytnutých s podporou PGRLF na celkovém objemu zemědělských úvěrů poskytnutých v daném roce. Je tak možné analyzovat pouze podíl poskytnutých garancí na úvěrech zprostředkovaných PGRLF v daném roce (obě veličiny mají tokový charakter).

V roce 1997 se začala projevovat nepříznivá situace na trhu zemědělských úvěrů (a v poskytování úvěrů všeobecně), která byla způsobena vývojem po měnové krizi v květnu tohoto roku. V okamžiku, kdy nedůvěra investorů ke koruně způsobila její pád až na historické minimum 5,2 % v devalvačním pásmu, zasáhla prostřednictvím devizových intervencí ČNB. Intervenční nákup naší měny za stamiliony dolarů a marek znamenal návrat ke zhruba tříprocentní hranici v devalvačním pásmu. Vratká pozice oběživa však přilákala spekulanty, kteří vydělávali nákupem dolarů za propadávající se měnu, čímž přispívali k tlaku na její devaluaci. Centrální banka proto radikálně změnila lombardní úrokovou sazbu ze 14 na 50 %. Razantní odezva komerčních bank na sebe nenechala dlouho čekat. Komerční banka zvýšila referenční

sazbu, od které se odvíjejí úrokové sazby pro úvěry i vklady, na dvojnásobek (24,6 %) a základní sazbu na úvěry poskytnuté klientům před 24. červencem 1995 z 10,85 na 21,70 %. Na toto opatření pak reagovaly další banky rovněž razantním nárůstem svých zápujčnicích úrokových sazeb, Česká spořitelna dokonce dočasně poskytování nových úvěrů pozastavila. Takto nastavené podmínky znamenaly reálné ohrožení nejen pro zemědělské podniky, ale také pro PGRLF, kterému hrozilo jednak zásadní zvýšení prostředků, které bude muset poskytovat na dotace úroků placených bankám, jednak nárůst procenta dospělých garancí za úvěry, které nebudou moci původní věřitelé-zemědělské podniky vzhledem ke změněným podmínkám uhradit z vlastních zdrojů. V této situaci byla činnost fondu dočasně omezena (např. až do konce roku 1997 fond nepřijímal žádosti o poskytnutí podpory úvěrů v některých programech, především v nejrozšířenějším a nejvyužívanějším programu Zemědělec). Tato situace se odrazila v poklesu objemu úvěrů zprostředkovaných PGRLF, ale zejména v poměrně razantním snížení úrovně a množství poskytovaných garancí (zatímco v roce 1996 byly garance přiznávány k více než polovině zprostředkovaných úvěrů, v roce 1997 to již bylo k méně než čtvrtině). Celkově lze konstatovat, že PGRLF jako instituce dobře přežil krizový rok 1997 a prokázal, že je schopen zvládat svoji úlohu i při zasažení výrazným makroekonomickým šokem. Nicméně rozsah angažovanosti PGRLF poklesl a již nikdy nedosáhl výše, která byla charakteristická pro léta 1995–1997.

V roce 1998 dosáhly bankovní úvěry poskytnuté prostřednictvím PGRLF výše 9,3 mld. Kč. Garance, které se k těmto úvěrům vázaly, činily v tomto roce přibližně 21,3 mld. Kč, což představuje téměř 39% podíl na úvěrech. V tomto směru lze vysledovat jistý pokles, který byl dán opatrnější politikou PGRLF při poskytování garancí po událostech měnové krize roku 1997 a novou realitou restriktivní měnové politiky centrální banky, která se zprostředkovatelsky projevila také v úrokové politice komerčních bankovních subjektů (dospělé garance se meziročně výrazně – více než trojnásobně – zvýšily a k 31. 12. 1998 dosáhly 1 104 mil. Kč, což představovalo téměř 5% podíl z celkových poskytnutých garancí).

V roce 1999 došlo k zásadním změnám především v programech, jejichž prostřednictvím fond poskytuje garance bankovních úvěrů nebo dotace úroků. Byla zrušena velká část dosavadních programů, například programy Lesy, TOZ, Krajina, Agroregion a další. Některé nové byly naopak vytvořeny, např. programy Odbytová organizace a Zpracovatel. Právě v tomto roce se ustavila struktura podpůrných programů fondu tak, jak funguje do dnešní doby. Na počátku roku 1999 podporoval PGRLF zemědělské úvěry prostřednictvím devíti programů, od 15. 8. 1999 byl počet podpůrných programů redukován na pět. V tomto roce se na první místo v objemu podporovaných úvěrů dostaly exportní úvěry v programu EXPORT (39,5 % objemu podporovaných úvěrů) a provozní úvěry (32 % celkového objemu fondem zprostředkovaných úvěrů). Snížená ochota bank poskytovat úvěry se patrně projevila v tom, že byly poskytovány jen úvěry krátkodobého, provozního charakteru nebo ty, jejichž příjemci byly velké podnikatelské subjekty schopné realizovat část své produkce na zahraničních trzích. Je možné odvodit, že zvýšené zastoupení krátkodobých a exportních úvěrů v portfoliu činnosti PGRLF v roce 1999 bylo vyvoláno předchozím rozhodnutím bank, na které fond jen pasivně reagoval. Nebyl tedy schopen zabránit poklesu objemu úvěrů investičního charakteru důležitých pro restrukturalizaci a modernizaci aktivit zemědělských podniků.

Pro roky 1999 a 2000 je na obecné úrovni charakteristické další snižování objemu úvěrů zprostředkovaných PGRLF (v návaznosti na klesající objem úvěrů poskytovaných do agrárního sektoru), a zejména klesající rozsah poskytovaných garancí spojený s růstem podílu dospělých záruk. Činnost fondu byla tedy v těchto letech v určité defenzivě. Pozitivním jevem pro podnikatelské subjekty byl dlouhodobý pokles úrokových sazeb, zlepšující dosažitelnost bankovních úvěrů. Největší pokles byl zaznamenán právě v roce 1999, kdy průměrné zápůjční úrokové sazby v ekonomice klesly v porovnání s rokem 1998 o 4,2 procentního bodu na 8,7 %. Rok 2000 lze z hlediska vývoje úrokových sazeb z úvěrů charakterizovat jako poměrně stabilizovaný (meziroční pokles o 1,5 procentního bodu na 7,2 %). Jednou z příčin tohoto vývoje byla zřejmě skutečnost, že finanční trh v roce 2000 nebyl ovlivněn žádnými negativními vnějšími či vnitřními faktory, které by měly trvalejší dopad na výši úrokových sazeb. Zemědělství podnikatelé tak byli schopni dosahovat nižších úrokových sazeb než v předchozích letech i bez účasti PGRLF.

V roce 2001 citelně poklesl stav úvěrů v zemědělství z 21,7 mld. na 17,3 mld. Kč, tj. o 20,3 % (v celém národním hospodářství naproti tomu stav úvěrových prostředků poklesl pouze o 8,9 %). I přes tento negativní vývoj objem umístěných investičních úvěrů do zemědělství v roce 2001 meziročně poklesl jen velmi mírně (o 2,2 %). Pokles úvěrových prostředků alokovaných do agrárního sektoru tak byl vyvolán především vývojem úvěrů provozních. Současně si můžeme povšimnout růstu objemu úvěrů podporovaných PGRLF, zejména v rámci investičních programů. Fond tedy v roce 2001 působil pozitivně ve směru zmírnění poklesu úvěrování zemědělství, a to především získáváním dlouhodobých úvěrových zdrojů.

Pozitivní působení PGRLF pak pokračovalo i v roce následujícím, kdy bylo mírné navýšení celkového množství poskytovaných agrárních úvěrů provázeno poměrně vysokým růstem úvěrových prostředků umístěných do zemědělství prostřednictvím PGRLF. Také v tomto roce v souvislosti s činností fondu vzrostl podíl investičních dlouhodobých úvěrů poskytovaných do zemědělství – zatímco celkový růst objemu úvěrů dosáhl 3,5 %, růst objemu investičních zemědělských úvěrů činil 8,9 %; to by bylo možné v kontextu zvýšení podílu zprostředkovaných investičních úvěrů v rámci celkových aktivit fondu hodnotit jako výsledek jeho činnosti. Zde ovšem vystává otázka, zda námi uváděná příčina není spíše následkem a aktivita fondu nevyplývá z volně a nezávisle se měnících podmínek na trhu zemědělských úvěrů.

Rostoucí trend vztahující se k výši úvěrových prostředků podporovaných PGRLF byl narušen v roce 2003. Došlo k tomu na pozadí navýšení celkového objemu zemědělských úvěrů. Tento výsledek však nelze jednoznačně hodnotit jako důsledek neúspěšnosti aktivit fondu, ale je nutné ho vidět optikou omezení rozpočtových zdrojů, které byly z kapitoly ministerstva zemědělství alokovány do PGRLF na financování jeho aktivit. Zatímco v roce 2002 činil příděl ze státního rozpočtu do PGRLF 1 251 mil. Kč, o rok později to již bylo pouze 720 mil. Kč (došlo tedy k razantnímu poklesu o více než 42 %). Dosavadní aktivity fondu a nově se rozvíjející činnosti mohly být částečně financovány z jeho vlastního kapitálu, snížení běžných příjmů fondu se však na jeho činnosti nepochybně nemohlo neprojevit, a tak lze předpokládat, že v případě nesníženého přísunu prostředků ze státního rozpočtu by byl minimálně zachován podíl úvěrů poskytovaných do zemědělství s podporou PGRLF na celkovém objemu agrárních úvěrů.

Celkově lze říci, že přibližně od roku 2000 je objem zprostředkovaných úvěrů ze strany PGRLF stabilní, tj. nedochází k jeho výraznému nárůstu nebo poklesu. V kontextu s růstem jiných podpor agrárního sektoru (například přímých plateb v rámci Společné zemědělské politiky EU) to ovšem znamená pokles podílu státní podpory zemědělských úvěrů na celkovém objemu podpor poskytovaných zemědělství.

3. Determinanty vývoje celkového objemu úvěrů podporovaných PGRLF

Analyzujeme-li dosavadní činnost PGRLF, můžeme dojít k následujícím závěrům. Vývoj objemu úvěrů poskytnutých do zemědělství přibližně kopíruje vývoj celkového objemu poskytnutých úvěrů v národním hospodářství. V letech 1997 a 1998 dochází pod vlivem zvýšení úrokových sazeb a v důsledku zpřísnění podmínek při poskytování úvěrů (hovoří se o tzv. *credit crunch* neboli o zablokování/zadření poskytování nových úvěrů) k poklesu stavu úvěrových prostředků v ekonomice jako celku, včetně agrárního sektoru; přitom míra poklesu úvěrů poskytovaných do zemědělství byla vyšší než průměrná míra poklesu v celé ekonomice. Zde se opět projevila nedostatečná kapitálová vybavenost a rentabilita činnosti zemědělských podniků ve srovnání s podniky jiných odvětví hospodářství, ze které pak vyplývalo logické rozhodnutí bank v případě omezení zdrojů, které jsou ochotny investovat do poskytování úvěrů, omezit tyto prostředky především tam, kde mohou přinést nejmenší srovnatelný výnos a největší srovnatelné riziko z jejich dosavadního úvěrového portfolia – tedy mimo jiné omezit úvěrování podniků zabývajících se zemědělskou výrobou. Z toho tedy vyplývá, že celkový objem poskytovaných agrárních úvěrů zřejmě není lineární funkcí objemu finančních prostředků investovaných bankami do poskytování úvěrů podnikatelským subjektům jako celku (v období snižování ochoty bank poskytovat podnikatelské úvěry klesá objem poskytnutých zemědělských úvěrů rychleji než množství zdrojů alokované bankami do komerčních úvěrů, a tím také rychleji než celkový stav úvěrů v národním hospodářství, jak lze dokumentovat například příslušnými údaji vztahujícími se k letům 1997–1999).

Pokles stavu agrárních úvěrů pokračoval také v letech 1999–2001, pro která již ovšem není charakteristická rostoucí akcelerace měř poklesu, ale spíše jejich stagnace. Objem poskytovaných úvěrů pak v zemědělství a ostatních odvětvích národního hospodářství vzrostl až od roku 2002. Pro kvantifikaci vztahu mezi objemem zemědělských úvěrů a celkovou úvěrovou aktivitou v ekonomice můžeme použít jednoduchou lineární regresní rovnici v obecném tvaru:

$$y_t = \alpha + \beta x_t + \varepsilon_t$$

vycházející z ročních časových řad zachycených v tabulce 1 (tyto časové řady jsou použity i pro další statistickou inferenci v této části naší práce). Použité definice časových řad y a x v této a dalších regresních rovnicích zmíněných v této části článku jsou zřejmé z jednotlivých dále uváděných aplikací.

Regresní koeficient vyjadřující závislost zemědělských úvěrů na celkovém objemu úvěrů v národním hospodářství dosahuje hodnoty 0,0612 (při konstantě $\alpha = -26,8745$), jeho p -value je však poměrně vysoká (0,15). Nelze tedy statisticky průkazně tvrdit, že by vývoj zemědělských úvěrů byl úměrný celkovému objemu úvěrů v ekonomice. Současně však lze konstatovat, že tato „neprovázanost“ je zřejmě ovlivněna pouze údaji některých analyzovaných roků, kdy trendy obou veličin byly odlišné.

Naproti tomu lze prokázat, že se objem zemědělských úvěrů vyvíjí v korelaci s objemem úvěrů podporovaných PGRLF, přičemž tato korelace je bez zpoždění; to znamená, že spolu souvisí vždy objem zemědělských úvěrů a objem úvěrů zprostředkovaných PGRLF vážící se ke stejnému období. Koeficient korelace v tomto případě dosahuje hodnoty 0,86, což ukazuje na poměrně silnou pozitivní provázanost vývoje těchto dvou veličin. Současně regresní koeficient β , vyjadřující vztah mezi celkovým objemem zemědělských úvěrů a objemem fondem podporovaných úvěrů, dosahuje hodnoty 0,503741 (při konstantě $\alpha = -4,027$). Hodnota p -value pro tento regresní koeficient je 0,0015. To znamená, že na libovolné konvenční hladině významnosti můžeme zamítnout nulovou hypotézu ve prospěch alternativní hypotézy, že úvěry podporované PGRLF jsou pozitivní funkcí objemu zemědělských úvěrů. Index determinace pro tento jednoduchý lineární model dosahuje hodnoty $R^2 = 73,62\%$. Můžeme tedy konstatovat, že přibližně tři čtvrtiny variability závisle proměnné (objemu úvěrů podporovaných PGRLF) mohou být vysvětleny variabilitou nezávisle proměnné (objemu zemědělských úvěrů). Analýzou indexu determinace pro alternativní nelineární modely, které se snaží postihnout vztah mezi dvěma zmíněnými proměnnými, zjistíme, že uvedený lineární model pro její postižení vyhovuje nejvíce.

Naopak se plně nepotvrdilo, že by objem úvěrů zprostředkovaných PGRLF byl funkcí celkového objemu úvěrů v národním hospodářství, neboť hodnota p -value příslušného regresního koeficientu ($\beta = 0,0449$) dosahuje 0,0589. Funkční závislost na zemědělských úvěrech byla tedy silnější, jak vyplývá také z indexu determinace pro tento typ závislosti, který dosahuje hodnoty pouze $R^2 = 37,71\%$ (pro jiné než lineární typy závislosti dosahuje tento index opět nižších hodnot). To je zřejmé i z vícenásobné lineární regrese v obecném tvaru:

$$y_t = \alpha + \beta_1 x_{1t} + \beta_2 x_{2t} + \varepsilon_t$$

kde koeficient závislosti objemu podporovaných úvěrů na objemu zemědělských úvěrů dosahuje hodnoty 0,1180 (při p -value = 0,0082), zatímco regresní koeficient mezi podporovanými úvěry a celkovými úvěry v ekonomice dosahuje hodnoty 0,0186 (při mnohem vyšším p -value = 0,2460). Bylo by možné usuzovat také obráceně na objem zemědělských úvěrů jako funkci úvěrů podporovaných PGRLF. V kontextu provázanosti úvěrů v národním hospodářství a zemědělských úvěrů na straně jedné a zemědělských úvěrů a úvěrů podporovaných PGRLF na straně druhé lze spíše předpokládat výše uváděnou kauzalitu, než systém kauzálních vazeb, který by vycházel z objemu podporovaných úvěrů jako nezávisle proměnné veličiny ovlivňující ostatní jako závisle proměnné. Vzhledem k nízkému počtu pozorování se v této souvislosti nezabýváme formální testováním Grangerovy kauzality mezi analyzovanými veličinami.

Zkoumáme-li korelaci se zpožděním, tedy hypotézu, že by byl vývoj zemědělských úvěrů opožděn za vývojem úvěrů zprostředkovaných PGRLF o jedno až tři období (což by byl poměrně logický důsledek účinné státní podpory zemědělských úvěrů), dosahují koeficienty korelace poměrně nízkých hodnot. Také hodnoty p -value u příslušných regresních koeficientů jsou poměrně vysoké a pohybují se v rozmezí od 0,1068 pro zpoždění o jedno období až po 0,9266 pro zpoždění o tři období. Provázanost v tomto směru se tedy nepotvrdila. Jedinou výjimkou je ovšem zpoždění vývoje objemu úvěrů zprostředkovaných PGRLF za celkovým objemem poskytnutých

zemědělských úvěrů o jedno období (tedy hypotéza, že by podpory PGRLF byly se zpožděním jednoho roku ovlivňovány celkovou situací na trhu zemědělských úvěrů). Zde dosahuje koeficient korelace nezanedbatelné hodnoty 0,75. Regresní koeficient $\beta = 0,4517$ (při konstantě $\alpha = -2,6987$), hodnota jeho p -value = 0,0196, což by potvrdilo hypotézu, že objem úvěrů zprostředkovaných PGRLF je kladnou funkcí celkového objemu zemědělských úvěrů předchozího období. Docházíme tak k možnosti konstatování překvapivého závěru: PGRLF svou činností nejenže nevede ke zvýšení objemu poskytovaných zemědělských úvěrů, ale naopak jsou jeho aktivity „ve vleku“ situace na trhu zemědělských úvěrů. Zvolený jednoduchý regresní model však v tomto případě dosahuje koeficientu determinace pouze ve výši 56,44 % (pro nelineární modely jsou tyto hodnoty ještě nižší), což činí předchozí konstatování poněkud méně kategoričným.

Při posouzení role PGRLF můžeme vycházet z dříve uvedeného koeficientu korelace (prokazujícího provázanost celkového objemu zemědělských úvěrů a úvěrů zprostředkovaných fondem ve stejném roce) a následně konstatovat, že činnost fondu ulehčuje přístup zemědělských podnikatelů k úvěrům. V silách PGRLF ovšem s největší pravděpodobností není zvrátit trendy na zemědělském úvěrovém trhu. V době poklesu ochoty bankovního sektoru úvěrovat zemědělství není PGRLF schopen toto rozhodnutí zvrátit, resp. být silou, která povede k obnovení původních objemů úvěrových zdrojů; může ovšem zmírnit jejich pokles (bez jeho činnosti by pravděpodobně byly banky v období zablokování/zadření úvěrů ochotny poskytovat do zemědělství ještě menší množství zdrojů, než reálně poskytly). Jedinou výjimku z tohoto obecného konstatování lze vysledovat v období let 1994 a 1995, tedy v prvních letech činnosti PGRLF, kdy se fondu zřejmě podařilo zvýšit objem úvěrových prostředků transferovaných do zemědělství.

4. Regionální aspekty činnosti PGRLF

Významným analytickým pohledem na podporu poskytovanou PGRLF je také její zhodnocení z hlediska regionů, do kterých byla alokována. Těmito regiony budeme chápat kraje tak, jak byly ustaveny na základě nového územního uspořádání České republiky od 1. 1. 2000. Vzhledem k dostupnosti a srovnatelnosti údajů se zaměříme na administrativně správní jednotky (kraje), i když jsme si vědomi toho, že se jedná o značně nedokonalé klasifikační hledisko, které přirozenou regionální variabilitu zemědělských a dalších sociálně-ekonomických faktorů zachycuje jen přibližně.

Z *tabulky 2* je zřejmé, že velká část podpory fondu (měřeno objemem jím zprostředkovaných úvěrů) směřovala do oblastí, které jsou obecně chápány jako zemědělské regiony (jedná se zejména o Středočeský kraj, Vysočinu a Jihomoravský kraj, v menší míře pak o kraje Olomoucký a Jihočeský). Nelze ovšem zůstat na úrovni obecného konstatování a je nutné prokázat, na jaké parametry v rámci regionu je podpora ze strany PGRLF především vázána, resp. zda se opět potvrdí závislost poskytované podpory PGRLF na celkovém objemu zemědělských úvěrů poskytnutých do jednotlivých oblastí (tedy to, že podpora ze strany fondu směřovaná do různých regionů je spíše výsledkem předchozího rozhodnutí bankovního sektoru než autonomního rozhodnutí fondu o podpoře konkrétní oblasti). Některé parametry, o které se v takové analýze zemědělského charakteru jednotlivých krajů můžeme opřít, jsou uvedeny v *tabulce 3*.

TABULKA 2 Struktura podpor PGRLF za rok 2004 podle jednotlivých krajů

kraj	výše úvěru (v mil. Kč)		garance (v mil. Kč)		dotace (v mil. Kč)	
Praha	232	2,97	79	2,86	27	3,60
Středočeský	1 132	14,47	272	9,87	96	12,60
Jihočeský	761	9,73	237	8,57	73	9,59
Plzeňský	530	6,77	179	6,48	55	7,17
Karlovarský	155	1,98	79	2,87	9	1,20
Ústecký	362	4,63	155	5,62	35	4,62
Liberecký	95	1,22	474	17,18	11	1,48
Královéhradecký	634	8,10	178	6,46	60	7,82
Pardubický	693	8,86	161	5,85	87	11,44
Vysočina	901	11,51	262	9,48	94	12,30
Jihomoravský	862	11,02	229	8,29	76	10,00
Olomoucký	692	8,85	214	7,77	68	8,95
Zlínský	320	4,10	66	2,39	29	3,74
Moravskoslezský	455	5,81	174	6,30	42	5,49

zdroj: Struktura podpor poskytovaných PGRLF podle regionů dostupná na internetových stránkách PGRLF, www.pgrlf.cz a vlastní výpočty.

Z tabulek 2 a 3 je zřejmé, že podpory poskytované ze strany PGRLF jsou velmi úzce navázány na význam zemědělství v jednotlivých krajích České republiky. Korelační koeficienty mezi objemem podpory PGRLF a jednotlivými zemědělskými charakteristikami uvedenými v tabulce 3 (s výjimkou korelace vůči podílu pracovníků v zemědělství na celkovém počtu ekonomicky aktivních obyvatel v kraji) dosahují poměrně vysokých kladných hodnot a naznačují tak silnou pozitivní korelaci. Lze tedy konstatovat, že politika fondu v poskytování garancí úvěrů a dotací úroků je silně navázána na zemědělský či nezemědělský charakter toho kterého regionu a pravděpodobně také na předchozí rozhodnutí bank o úvěrování zemědělských podniků.

Je možné usuzovat, že zemědělské podniky, které provozují své aktivity právě v těchto oblastech, jsou ve svém průměru charakterizovány vyšší rentabilitou a jejich činnost je spojena s menším podnikatelským rizikem, než je tomu u podniků vázaných na pro zemědělskou činnost méně příznivé regiony. Lze tedy předpokládat, že banky alokují své zemědělské úvěry především do těch regionů, které se významně podílejí na celkové zemědělské produkci České republiky.

Jak dokazují korelační koeficienty uvedené v tabulce 3, konstruované vždy mezi podílem jednotlivých regionů na objemu úvěrů zprostředkovaných PGRLF a jednotlivými veličinami popisujícími zemědělský charakter kraje, je podpora poskytovaná PGRLF ve vztahu k zemědělským úvěrům výrazně nasměrována na oblasti „zemědělského“ charakteru. Analyzujeme-li příslušné regresní koeficienty vyjadřující závislost mezi podporovanými úvěry v jednotlivých krajích a jejich „zemědělskými“ charakteristikami, můžeme při použití regresní rovnice: podpora PGRLF = $1,21 - 0,39 \cdot \text{podíl zemědělské půdy} - 0,12 \cdot \text{podíl na pracovnících v zemědělství} + 0,33 \cdot \text{podíl na ekonomicky aktivních} + 0,63 \cdot \text{podíl na rostlinné produkci} + 0,50 \cdot \text{podíl na živočišné produkci}$, dojít k závěru, že hodnoty p -value dosahují nízkých hodnot.

TABULKA 3 Podíly jednotlivých krajů na zemědělských aktivitách v roce 2003

kraj	podíl zemědělské půdy v kraji ^a	podíl na pracovnících v zemědělství ^b	podíl pracovníků v zemědělství na ekonomicky aktivním obyvatelstvu v kraji ^c	podíl na celkové rostlinné produkci ^d	podíl na celkové živočišné produkci ^e
Praha	0,49	1,26	0,42	0,41	0,31
Středočeský	15,65	11,40	4,09	20,50	12,43
Jihočeský	11,60	9,48	6,28	7,98	14,42
Plzeňský	9,00	6,20	4,64	5,70	8,64
Karlovarský	2,93	2,52	3,48	1,01	1,55
Ústecký	6,51	3,98	2,22	5,49	5,54
Liberecký	3,30	3,23	3,11	1,34	1,44
Královéhradecký	6,56	7,97	6,16	8,51	7,37
Pardubický	6,42	6,56	5,64	7,06	6,99
Vysočina	9,84	13,51	11,21	9,79	10,58
Jihomoravský	9,98	11,90	4,58	11,24	13,95
Olomoucký	6,47	8,32	5,97	11,02	5,62
Zlínský	4,59	5,45	3,65	4,04	4,83
Moravskoslezský	6,68	8,22	3,09	5,91	6,31
korelační koeficient	0,89	0,91	0,61	0,93	0,87

poznámky:

^a Ukazatel udává podíl výměry zemědělské půdy v kraji na celkové výměře zemědělské půdy v České republice. Za zemědělskou půdu jsou podle Statistické ročenky České republiky 2004, části Zemědělství (dostupné na internetových stránkách Českého statistického úřadu, www.czso.cz) považovány: orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty.

^b Ukazatel udává podíl pracovníků v zemědělství v daném kraji (podle Odvětvové klasifikace ekonomických činností) na celkovém počtu pracovníků v zemědělství v České republice.

^c Ukazatel udává podíl pracovníků v zemědělství v kraji na celkovém počtu ekonomicky aktivních obyvatel v tomto kraji.

^d Ukazatel udává podíl jednotlivých krajů na celkové rostlinné produkci v ČR. Byl konstruován pro jednotlivé kraje jako vážený aritmetický průměr podílů krajů na produkci jednotlivých plodin (obilovin, brambor, cukrovky, řepky a píce), kde vahami byly podíly těchto plodin na celkové rostlinné produkci ČR.

^e Ukazatel udává podíl jednotlivých krajů na celkové živočišné produkci v ČR. Byl konstruován pro jednotlivé kraje jako vážený aritmetický průměr podílů krajů na chovu jednotlivých druhů hospodářských zvířat (koní, skotu, prasat, ovcí a drůbeže), kde vahami byly podíly těchto druhů hospodářských zvířat na celkové živočišné produkci ČR.

zdroj: Statistická ročenka České republiky 2004 a vlastní výpočty

kých hodnot zejména u koeficientu závislosti na rostlinné produkce (p -value = 0,0029) a na živočišné produkci (p -value = 0,0428), zatímco u ostatních uvažovaných proměnných jsou hodnoty p -value vyšší než 0,12. Hodnota indexu deter-

minace tohoto vícenásobného lineárního regresního modelu dosahuje 96,35 %. Lze tedy konstatovat, že téměř celá variabilita hodnot podpor poskytovaných PGRLF v rámci jednotlivých regionů ČR může být vysvětlena zvolenými nezávislými proměnnými.

Naproti tomu se nepotvrdila závislost mezi objemem fondem podporovaných úvěrů a obecnými ekonomickými charakteristikami regionů. To je zřejmé z následujících výsledků:

1. podpora PGRLF = $7,59 - 0,06 \cdot \text{podíl na HDP}$ (hodnota p -value pro regresní koeficient byla 0,7465);
2. podpora PGRLF = $8,74 - 0,16 \cdot \text{podíl na HDP}$ (hodnota p -value pro regresní koeficient byla 0,6074);
3. podpora PGRLF = $6,67 + 0,07 \cdot \text{podíl na HDP}$ (hodnota p -value pro regresní koeficient byla 0,7798).

K obdobnému závěru docházejí také Janda, Sklenková a Vigner (1997), kteří porovnávají alokaci podpor směřovaných do jednotlivých regionů prostřednictvím činnosti PGRLF s regionálním rozmístěním účelových dotací poskytovaných ministerstvem zemědělství. Ve svém regresním modelu založeném na teoretickém mikroekonomickém modelu maximalizace zisku bank analyzují závislost jednotlivých forem státních podpor na různých faktorech charakteristických pro jednotlivé regiony. Při své analýze docházejí k závěru, že zatímco účelové dotace ministerstva zemědělství jsou směřovány především do oblastí se špatnými podmínkami pro realizaci zemědělské výroby, je činnost PGRLF výrazně navázána na oblasti s dobrými podmínkami pro zemědělskou činnost (tedy na výrazně „zemědělské“ regiony).

Struktura podpor PGRLF se tak ani v tomto případě neodchyluje od tržně nastavené struktury bankami poskytovaných úvěrů. Fond tedy zřejmě neorientuje svoji politiku na nasměrování podpor do zemědělsky znevýhodněných regionů (v této souvislosti lze zmínit nepříliš dlouhé trvání doplňkových podpůrných programů určených pro tyto oblasti – jednalo se např. o programy Agregion a Krajina).

5. Multiplikační efekt garancí a dotací PGRLF

Jak již bylo zdůrazněno v předcházejících částech této práce, v případě prostředků vynaložených na činnost PGRLF se nejedná o přímý transfer peněz ze státního rozpočtu do rukou zemědělských subjektů; veřejné zdroje zde slouží pouze ke stimulaci zvýšeného přísunu prostředků ze soukromé (bankovní) sféry. Jedna koruna vynaložená ze státního rozpočtu na činnost PGRLF tak může znamenat více nebo méně než jednu korunu přírůstku zdrojů financování zemědělských subjektů.

Důležité je tedy zjištění, kdy mají prostředky veřejných rozpočtů vyšší efektivnost při ovlivňování chování soukromých subjektů. První uvažovanou možností je alokace prostřednictvím PGRLF jako instituce, která představuje „nepřímé“ působení veřejných prostředků (veřejné prostředky zde slouží pouze pro stimulaci zvýšeného transferu prostředků soukromých). Druhou možností je pak poskytovat tyto prostředky formou dotací, tedy „přímo“, kdy prostředky z veřejných rozpočtů samy o sobě tvoří zvýšený příjem zemědělských subjektů.

Pro tyto účely můžeme vymezit tzv. multiplikátor, resp. multiplikační efekt prostředků ze státního rozpočtu, které jsou umisťovány do PGRLF pro financování jeho činností. Jedná se o způsob, jehož použití je naznačeno ve Zprávě o stavu země-

dělství ČR 1996 (s. 145) a který ve své práci uvádí rovněž Šilar (1996). Pro účely této práce byl rozvinut pro další roky činnosti PGRLF a použit ve dvou variantách uváděných v textu. Tento multiplikátor je ukazatel snažící se analyticky postihnout efektivitu vynakládání finančních prostředků na státní podporu zemědělských úvěrů. Multiplikačním efektem dotačních prostředků rozumíme to, že vynaložené prostředky PGRLF na garanci úvěru a na dotaci bankovního úroku přinesou zemědělství vyšší objem financování zdrojů rozvoje než jejich přímé užití na dotování zdrojů v zemědělství.

Multiplikační efekt prostředků PGRLF se dá vyjádřit vzorcem:

$$M = \frac{V}{G * k + d}$$

- kde M – multiplikační efekt prostředků vynaložených PGRLF za určité období;
 V – objem úvěrů uzavřených s podporou prostředků PGRLF v určitém období;
 G – objem garancí poskytnutých na tyto úvěry;
 k – koeficient rizika nesplacených úvěrů (v další analýze budeme variantně uvažovat, že bude nutné splatit 10 %, 20 %, 30 % poskytnutých garancí; PGRLF počítá s rezervou 30 %);
 d – dotace úroků k objemu poskytnutých úvěrů za určité období do jejich splacení.

Aby multiplikátor vyjadřoval pouze čistý efekt činnosti PGRLF, bylo by nutné za veličinu V dosazovat nikoli objem úvěrů zprostředkovaný fondem, ale pouze jeho část odpovídající úvěrům poskytnutým navíc oproti potenciální situaci, kdy by fond neexistoval. Lze totiž předpokládat, že by část úvěrových prostředků dnes poskytnutých s podporou PGRLF byla poskytnuta i bez jeho příspěví. K takto vymezené veličině V by však nebylo možné získat dostatek relevantních údajů; proto zjednodušeně předpokládáme, že V odpovídá celkovému objemu úvěrů zprostředkovaných PGRLF (tento údaj však hodnotu multiplikátoru s největší pravděpodobností nadhodnocuje).

Čítatel vzorce v zásadě udává „přínosy“ činnosti fondu, tedy objem úvěrů, které byly do zemědělství poskytnuty v souvislosti s činností fondu. Jmenovatel pak představuje náklady spojené s činnostmi instituce podporující zemědělské úvěry (tedy jaká dotace musela být poskytnuta na úroky, resp. jak velká část dospělé garance musela být z celkové přislíbené garance uhrazena, aby mohlo být dosaženo výsledku uvedeného v čitateli). Můžeme také říci, že multiplikátor udává, kolik korun dodatečného úvěru bylo poskytnuto do zemědělství na jednu korunu finančních prostředků „spotřebovaných“ fondem. Do nákladů spojených s činností PGRLF nejsou započítány výdaje administrativního charakteru spojené s jeho provozem a fungováním. Tyto výdaje byly hrazeny přímo z rozpočtové kapitoly ministerstva zemědělství. Z dostupných údajů tedy nelze účinně selektovat tu část administrativních nákladů státní správy v agrárním sektoru, která by byla přímo svázána s činností podpůrného fondu.

Někdy bývá multiplikátor také využíván pro srovnání transferu prostředků do zemědělství prostřednictvím dotací na straně jedné, resp. prostřednictvím podpory úvěrů na straně druhé.

Je –li multiplikátor:

< 1 : znamená to, že poskytování přímých dotací do zemědělství by bylo efektivnější než podpora zemědělství prostřednictvím garancí úvěrů nebo dotací úroků (jedna koruna poskytnutá do zemědělství přímo je výhodnější než jedna koruna poskytnutá fondu, neboť tato se transformuje do méně než jedné koruny přírůstku toku kapitálu do zemědělství – přírůstku úvěrů). Při této interpretaci abstrahujeme od nesporné odlišnosti úvěrového kapitálu a dotací;

$= 1$: znamená to, že poskytování přímých dotací do zemědělství je stejně výhodné jako podpora zemědělství prostřednictvím garancí úvěrů nebo dotací úroků (je lhostejné, zda stát dotuje zemědělství přímo, nebo prostřednictvím fondu; obojí vyvolá stejný přísun kapitálu do zemědělství);

> 1 : znamená to, že poskytování přímých dotací do zemědělství je méně efektivní než podpora zemědělství prostřednictvím garancí úvěrů nebo dotací úroků (jedna koruna poskytnutá do zemědělství prostřednictvím garančního fondu je výhodnější než jedna koruna poskytnutá přímo zemědělským subjektům, neboť tato se transformuje do více než jedné koruny přírůstku toku kapitálu do zemědělství – přírůstku úvěrů).

Samotný multiplikátor pak podle obsahu veličin, které tvoří jeho podstatu, může být vymezen dvojím způsobem. (1) Jedna možnost je, že se může jednat o tzv. stavový multiplikátor, kdy do veličin ležících v jeho základě vstupují kumulované hodnoty za celou dobu dosavadní činnosti fondu, tedy například pro rok 1996 je veličina V (objem úvěrů uzavřených s podporou PGRLF v určitém období) definována jako celkový objem úvěrů, které byly zprostředkovány fondem v období od jeho vzniku (roku 1994) do 31. 12. 1996. Podobně jsou definovány i ostatní veličiny. (2) Druhou variantou je tzv. přírůstkový multiplikátor, kdy např. veličina V v případě výpočtu hodnoty multiplikátoru za rok 1996 představuje pouze objem úvěrů poskytnutých s podporou PGRLF za rok 1996.

Další otázkou, kterou je při výpočtu multiplikátoru nutné vyřešit, je to, jaká velikost koeficientu k bude dosazována a zda tento koeficient bude představovat veškeré dospělé garance (tedy ty, u kterých fondu vznikne potenciální povinnost plnit místo nesolventního dlužníka, i když je tu ještě možnost – byť jak zkušenost dosavadního fungování fondu dokazuje nepříliš pravděpodobná –, že se bance podaří dosáhnout splnění závazku ze strany dlužníka a fond tak nebude muset reálně vydat finanční prostředky), nebo pouze splatné garance (tedy ty, kdy již fondu reálně nastala povinnost plnit, neboť banka vyčerpala veškeré možnosti uspokojit svoji pohledávku za dlužníkem).

Jako vhodnější se zřejmě jeví vycházet z objemu dospělých garancí, neboť i ty váží prostředky fondu, které pak nemohou být využity pro financování jiných aktivit. Kromě toho tak dojdeme k nižší (a tedy k opatrnější a konzervativnější) hodnotě multiplikátoru. Co se týče konkrétní hodnoty, která má být za koeficient k dosazována, můžeme vyjít ze Zprávy o stavu zemědělství ČR (1996), která používá číslo 30 % (30 % poskytnutých garancí se stane dospělými). Tato hodnota se však při pohledu na údaje v *tabulce 4* zdá být zejména pro první roky činnosti fondu značně nadsazená a neoprávněně opatrná a konzervativní. Analyzujeme-li skutečnou míru dospělosti garancí za dobu činnosti fondu, dojdeme k závěru, že mnohem realističtější je hodnota 10–15 % (pouze 10–15 % garancí poskytnutých fondem bude pravděpodobně

muset být splněno). Kompromisem mezi dosavadní praxí fondu a údaji o skutečném objemu dospělých garancí pak zřejmě bude použití průměrných hodnot multiplikátorů spočtených při koeficientech k postupně 10, 20 a 30 %. Multiplikátory dosahovaly hodnot uvedených v *tabulce 5*.

TABULKA 4 Dospělé garance

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
kumulovaná výše poskytnutých garancí	15 789	19 033	21 341	22 479	23 355	24 483	25 849	27 562
kumulované dospělé garance	96	262	1 104	2 079	3 041	3 424	3 621	3 840
podíl dospělých garancí	0,61	1,38	5,17	9,25	13,02	13,99	14,01	13,93

zdroj: Zpráva o stavu zemědělství ČR (1997–2004); vlastní výpočty

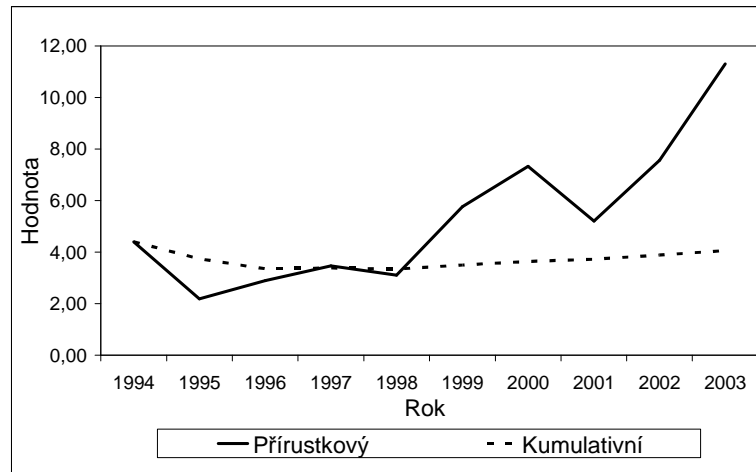
TABULKA 5 Multiplikátory prostředků PGRLF

	přírůstkový multiplikátor				kumulativní multiplikátor			
	10 %	20 %	30 %	průměr	10 %	20 %	30 %	průměr
1994	4,90	4,37	3,94	4,40	4,90	4,37	3,94	4,40
1995	2,49	2,17	1,92	2,19	4,23	3,71	3,30	3,75
1996	3,38	2,85	2,46	2,90	3,85	3,31	2,90	3,35
1997	3,74	3,46	3,21	3,47	3,82	3,35	2,98	3,38
1998	3,36	3,10	2,88	3,11	3,74	3,31	2,97	3,34
1999	6,27	5,74	5,29	5,77	3,92	3,47	3,12	3,50
2000	8,25	7,26	6,48	7,33	4,07	3,61	3,24	3,64
2001	5,71	5,18	4,75	5,21	4,16	3,70	3,32	3,73
2002	8,68	7,47	6,56	7,57	4,35	3,86	3,47	3,89
2003	15,13	10,61	8,17	11,31	4,56	4,02	3,60	4,06
průměr za roky 1994 až 2003	6,19	5,22	4,57	5,33	4,16	3,67	3,29	3,70

zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ze Zprávy o stavu zemědělství ČR (1995–2004)

Z tabulky 5 a *grafu 2* jsou patrné následující závěry: Úroveň multiplikátorů nikdy nepoklesla pod hodnotu 1, naopak jejich nejčastější velikost se pohybovala mezi 3–5. Znamená to, že po celou dobu existence fondu může být jeho činnost z tohoto hlediska hodnocena jako efektivní, neboť vkladem jedné koruny veřejných prostředků (ze státního rozpočtu) do PGRLF byl zajištěn tok bankovních úvěrů do zemědělských podniků ve výši 3–5 korun. Prostředky vkládané do PGRLF tedy byly vynakládány efektivněji, než pokud by byly poskytnuty formou přímé dotace přímo zemědělským subjektům. Ve srovnání kumulativního a přírůstkového multiplikátoru můžeme dále vidět jisté rozdíly, které se začínají projevovat v roce 1999 a pak zejména od roku 2001 prudkým růstem přírůstkového multiplikátoru. Tato skutečnost je vyvolána efektivnější činností fondu v daném období než v období předchozím. Zaměřme

GRAF 2 Vývoj hodnot multiplikátorů prostředků na podporu zemědělských úvěrů



zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ze Zprávy o stavu zemědělství ČR (1995–2004)

nyní svou pozornost zejména na rozevírání „nůžek“ mezi hodnotami přírůstkového a kumulativního multiplikátoru po roce 2001. Hodnotíme-li přírůstkové indexy jednotlivých veličin vstupujících do multiplikátoru, můžeme zjistit, že právě v období po roce 2001 (a obdobně i v roce 1999) došlo ve srovnání s předchozím rokem k mohutnějšímu růstu, resp. menšímu poklesu čitatele (viz hodnoty garancí, dotací a zprostředkovaných úvěrů uvedené v tabulce 1) než růstu nebo poklesu jmenovatele (proto prudký růst hodnoty). Došlo tedy k tomu, že objem zprostředkovaných úvěrů – tok prostředků do zemědělských podniků – rostl rychleji (klesal pomaleji) než objem prostředků, které na to bylo nutné vynaložit z veřejných zdrojů. Proto lze mluvit o vyšší efektivnosti činnosti fondu v posledních letech. Prudký růst přírůstkového multiplikátoru se pak začíná projevovat v pozvolném růstu kumulativního multiplikátoru (který je „srážen“ dřívějšími nižšími hodnotami přírůstkového multiplikátoru). Ve zvýšené efektivnosti činnosti PGRLF se tedy zřejmě projevují dva vlivy. Jedná se o určité „know-how“, které fond za dobu své dosavadní činnosti získal a které mu umožňuje ve větší míře se vyvarovat poskytování garancí, které se v budoucnu stanou dospělými. Vedle toho lze opět zdůraznit návaznost činnosti fondu na předchozí rozhodovací analýzu bank, která po měnové krizi roku 1997 a v případě velkých bankovních subjektů po jejich privatizaci ve větší míře reflektuje kreditní riziko žadatelů o poskytnutí úvěru. Multiplikační efekt prostředků vynaložených k podpoře zemědělského úvěru lze zvýšit zejména snížením rizika PGRLF při poskytnutí garance (viz klesající hodnota obou multiplikátorů u průměrných hodnot za celou dobu činnosti fondu při různých hodnotách koeficientu k), a to zvýšením odpovědnosti bank za vymáhání nesplacených úvěrů na dlužníkově a dále pak snížením dotace úroků. Zde je možné odvolat se na konkrétní znění materiálu Zásady pro stanovení podmínek poskytování finanční podpory PGRLF (2005), které stanoví, že garance poskytnutá fondem se stává splatnou až tehdy, vyčerpá-li banka veškeré zákonné prostředky pro získání pohledávky přímo od dlužníka. Je však otázkou, zda by další zpřísnění pod-

mínek poskytování podpor nevedlo spíše ke snížení hodnoty multiplikátoru v důsledku snížení jeho čitatele – objemu úvěrů zprostředkovaných PGRLF.

Přijmeme-li tedy zjednodušení, která jsme stanovili při konstrukci multiplikátoru, můžeme konstatovat, že efekt přísunu prostředků zemědělským subjektům je vyšší v případě jejich alokace prostřednictvím fondu na podporu zemědělských úvěrů než prostřednictvím jejich použití na přímé dotace. Lze si tedy položit otázku, z jakého důvodu tvoří přísun prostředků na aktivity PGRLF tak malou část výdajů státu na agrární politiku. Zde je zřejmě nutné zohlednit dva následující faktory.

Prvním faktorem je charakter zdrojů, které jsou oběma různými formami státní podpory zemědělským subjektům poskytovány. V případě přímých dotací se jedná o finanční zdroje, které mají charakter nenávratného příjmu zemědělce. Ten je pak může využít pro finanční krytí svých aktivit bez toho, že by je někdy v budoucnu musel vrátet. Při své činnosti tedy není omezován tlakem na generování příjmů dostatečně vysokých na to, aby byl schopen hradit splátky úvěru a případné úrokové platby. Současně není přidělení dotace vázáno na prokazování hospodářských výsledků podniku; možnost jejího získání tak není omezena na subjekty s vysokou rentabilitou podnikatelské činnosti, přísun těchto prostředků naopak může realizovat každý, kdo splňuje předepsané podmínky spíše kvantitativního než kvalitativního charakteru. Přímé platby jsou vždy realizovány podle konkrétního nařízení vlády; například nařízení vlády číslo 86/2001 Sb. stanovuje přímou dotaci pěstitelům lnu ve výši 7 000 Kč za každý hektar půdy, na které se pěstuje len pro nepotravinářské účely, podle nařízení vlády číslo 445/200 Sb. se stanoví kompenzační platba pro producenta mléka za každý vyprodukovaný litr v rámci produkční kvóty atd. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie byly takto definované přímé platby dále rozšířeny.

Na druhé straně v případě realizace zemědělské politiky formou podpory poskytování komerčních úvěrů získává zemědělský podnikatel návratné finanční prostředky, které musejí být v budoucnu splaceny. Je tedy nucen v rámci své budoucí podnikatelské činnosti generovat tomu dostačující cash-flow. S tím také souvisí to, že komerční úvěr je poskytnut jen těm subjektům, které jsou na základě údajů vyhodnocených bankou tuto podmínku schopny splnit (banka přitom posuzuje zejména kvalitativní, nikoli kvantitativní údaje o hospodaření zemědělského podnikatele). V logice těchto úvah dávají zemědělství podnikatelé přednost spíše jedné koruně vyplacené formou dotace než jedné koruně alokované do PGRLF.

Druhým faktorem je současné směřování zemědělské politiky v České republice jako součásti většího celku zemědělské politiky Evropské unie. Přestože ve velké části starých zemí Evropské unie existují instituce zaměřující se na podporu zemědělských úvěrů a na základě zkušeností s jejich fungováním pak docházelo ke zřizování obdobných institucí i v nově přistupujících zemích, není tato forma podpory zemědělství v EU dominantní. Dominujícím prvkem agrární politiky EU je naopak poskytování přímých dotací na základě Společné zemědělské politiky, zatímco státní podpora zemědělských úvěrů spadá do oblasti agrární politiky jednotlivých států, která je v dokumentech EU označována jako *state aide* (národní podpora) a je chápána jen jako jakýsi doplněk společně vytvářené zemědělské politiky. Česká republika se pak této koncepci pojetí agrární politiky v rámci přijímání konvergenčních opatření ve vztahu k EU musela podřídit.

V souvislosti se vstupem do Evropské unie a s jistou nerovností mezi poskytováním přímých dotací zemědělským subjektům v České republice (a také v ostatních přistupujících zemích) a ve starých členských státech EU bylo po přechodné období několika let v zájmu nenarušení politické podpory přistoupení ČR k EU tehdejší vládou přislíbeno dorovnání přímých plateb, které jsou poskytovány ze Společné zemědělské politiky EU, z národních zdrojů, tedy z prostředků ministerstva zemědělství. Při vědomí omezených disponibilních zdrojů státní rozpočtové kapitoly zemědělství to znamená další snížení prostředků, které bude možné použít na jiné účely, než jsou přímé dotace, tedy i na státní podporu zemědělských úvěrů.

6. Závěr

Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond (PGRLF) byl založen s cílem přesunout rozhodování o alokaci finančních prostředků do zemědělství z administrativní sféry do sféry tržní. Zapojení tržní sféry – komerčních bankovních úvěrů – do tohoto alokačního rozhodování současně mělo vést k propojení zemědělské podpory ze státního rozpočtu s úvěrovým financováním z prostředků bankovní sféry. Přehled vývoje PGRLF uvedený v této práci ukazuje, že oba cíle byly dosaženy.

Založení PGRLF přispělo k tomu, že snižování objemu zemědělské výroby v období transformace nebylo v České republice spojeno se zastavením financování zemědělství a s rozpadem zemědělské výroby a infrastruktury. V prvním období svého fungování (1994–1996) PGRLF zvrátil nebezpečný trend poklesu zemědělských úvěrů a zajistil přiměřený úvěrový rating zemědělského podnikání. V období od roku 1997 se angažovanost PGRLF postupně snižovala až k dosažení poměrně stabilní úrovně od počátku nového tisíciletí až do současnosti.

Naše analýza determinant vývoje úvěrových podpor PGRLF jak celkově, tak z regionálního pohledu ukazuje, že PGRLF skutečně nevystupuje v roli státní agentury, která by administrativně rozhodovala o alokaci zemědělského úvěru. Vývoj zemědělských úvěrů se řídí tržním rozhodováním bank a zemědělských podnikatelů, které vede k tomu, že objem zemědělských úvěrů není lineárně úměrný celkovému objemu úvěrů v národním hospodářství. Podpora ze strany PGRLF směřuje převážně do oblastí s dobrými podmínkami pro rozvoj zemědělské výroby a je významně kladně korelována s celkovým objemem zemědělských úvěrů.

Při analýze PGRLF jak na makroekonomické úrovni, tak z regionálního hlediska, se přirozeně nabízí pro další výzkum možnost zahrnout ukazatele finanční analýzy zemědělských podnikatelských subjektů. Takto rozšířená analýza by při důsledném uplatnění samozřejmě značně posunula celkové zaměření práce k mikroekonomicky pojaté analýze efektivnosti.

Při analýze účinnosti PGRLF jsme se zaměřili na multiplikační efekt vyjadřující poměr zprostředkovaných komerčních úvěrů k nákladům podpory PGRLF. V závislosti na použité metodice výpočtu a na uvažovaném časovém období se tento multiplikační efekt pohybuje nejčastěji v rozmezí 3–5. To znamená, že 1 peněžní jednotka vynaložená ze státního rozpočtu zajistí příliv úvěru do zemědělství ve výši 3–5 peněžních jednotek.

Souhrnně lze konstatovat, že státní podpora zemědělských úvěrů znamená efektivnější vynakládání prostředků určených na státní agrární politiku než poskytování přímých dotací. Přesto ovšem v souvislosti s nastavením Společné zemědělské

politiky Evropské unie, s výsledkem přístupových jednání ČR k EU a v neposlední řadě jistě také s tlakem celé řady zemědělských subjektů nelze očekávat, že by se tento způsob zemědělské politiky stal v dohledné době dominantním. Spíše bude převládat přímý finanční tok mezi státním rozpočtem a zemědělskými podniky – přestože touto formou zemědělské politiky lze dosáhnout menšího přírůstku disponibilních zdrojů podniků agrárního sektoru než podporou zemědělských úvěrů. Z hlediska agrárního sektoru jako celku se zdá být výhodnější státní podpora zemědělských úvěrů (větší celkový tok finančních prostředků), z hlediska jednotlivého zemědělského subjektu jsou však zřejmě preferovány prostředky získané formou přímých dotací.

LITERATURA

- Bečvářová V (1994): Záruky jako cesta přílivu kapitálu do zemědělství. *Zemědělská ekonomika*, 40(3–4):255–260.
- Brookes G, Donhauser F, Janda K (1996): *The Effectiveness of the Agricultural Credit Market in the Czech Republic*. Praha, Ministerstvo zemědělství, 1996.
- Čechura L (2004): *Úvěrový trh, credit rationing a zemědělství*. Sborník příspěvků z vědeckého semináře, Praha, ČZU, 2004.
- Divila E (2004): Transformační zadluženost zemědělských podniků v České republice, *Politická ekonomie*, (5):637–65.
- Doucha T (1993): Úvěrování v zemědělství USA. *Finance a úvěr*, 43(5):218–231.
- Janda K (2005): The Analysis of the Budget Cost of the Supporting and Guarantee Agricultural and Forestry Fund. IES FSV UK, *Working Paper*.
- Janda K, Čajka M (2005): Podpora zemědělského úvěru na Slovensku a v České republice. IES FSV UK, *Working Paper*.
- Janda K, Sklenková H, Vigner J (1997): Financování českého zemědělství – ekonometrická evidence. *Politická ekonomie*, 45(5):708–718.
- Pokrivčák J (2002): Agricultural Credits and Contracts. *Agricultural Economics*, 48(5):215–218.
- Statistická ročenka České republiky. (za roky 1992–2003). Praha, Český statistický úřad, 1993–2004.
- Šilar J (1996): Analýza činnosti PGRLF – 1. část. *Finance a úvěr*, 46(2):79–87.
- Šilar J (1996): Analýza činnosti PGRLF – 2. část. *Finance a úvěr*, 46(3):142–157.
- Trzeciak-Duval A (2003): Agriculture finance and credit infrastructure – conditions, policies and channels. *Agricultural economics*, 49(3):106–112.
- Ministerstvo zemědělství ČR a PGRLF, a.s. (2005). *Zásady pro stanovení podmínek poskytování finanční podpory pojištění z Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s.* (č.j. 5120/05). Praha.
- Ministerstvo zemědělství ČR (1995–2004): Zpráva o stavu zemědělství ČR. Za roky 1994–2003, tzv. Zelená zpráva. Praha.